

Nordrhein-Westfalen und der Bund

VON HORST ROMEYK

I. Die Länder als die Vorläufer

Die völlige Besetzung des Deutschen Reiches 1945 bedeutete faktisch das Ende des Zentralstaates und den Übergang der vollziehenden Gewalt auf die Siegermächte. Nur auf der lokalen und später auf der regionalen Ebene gab es eine deutsche Verwaltung, deren hoheitliche Funktionen freilich weitgehend beschnitten waren. Dennoch war es zugleich das erklärte Ziel der Besatzungsmächte, daß die Deutschen ihre Geschicke selbst, wenn auch unter alliierter Kontrolle, lenken sollten. So entstanden 1945 zunächst in der sowjetischen und amerikanischen Besatzungszone und 1946 in den beiden übrigen Zonen Länder, die z.T. das administrative Vakuum ausfüllten, das durch den Wegfall des Reiches und die Auflösung Preußens entstanden war. Es blieb aber der Gedanke des „Reiches“ – als der übergeordneten Staatsinstanz – lebendig und führte dazu, daß die Länder sich als die Platzhalter eines künftigen Bundesstaates verstanden. Angelegt war dieses Gedankengut in den Anordnungen der Besatzungsmächte, die die Berücksichtigung zentraler Behörden bei dem Aufbau der Länderverwaltungen befahlen, in der Programmatik der bald wieder- oder neu entstehenden Parteien, aber auch in dem Vorgehen der Länderchefs. Charakteristisch in dieser Hinsicht ist die Denkschrift des Oberpräsidenten der Nord-Rheinprovinz, Robert Lehr, vom 25. April 1946, daß die „neu zu bildenden Länder des Reiches... deshalb schon jetzt in ihrem Aufbau so ausgerichtet werden (müßten), daß sie nur Bausteine zur höheren Einheit sind“. Diese Platzhalterfunktion der Länder für einen neuen deutschen Zentralstaat brachten auch die ersten Entwürfe der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen zum Ausdruck, nämlich daß das Land Teil einer

deutschen Republik sei (zur Verfassung vgl. im einzelnen den Beitrag von Rainer Stahl Schmidt). Darin kam einerseits ein Bekenntnis zu einem föderativ aufgebauten Gesamtstaat und andererseits die Ablehnung einer partikularistischen Kleinstaatelei zum Ausdruck. Gegen solche Formulierungen richteten sich allerdings Anfang 1947 noch scharfe Stellungnahmen der britischen Militärregierung, die meinte, „there is at present no such thing as a German Republic“ und die Formulierungen des Entwurfs für „wholly unacceptable“ hielt. Diese – man kann vielleicht etwas eigenwillig formulieren – präföderalistische Gesinnung des Landes Nordrhein-Westfalen zeigte sich etwa auch in der deutlichen Zurückhaltung bei der Betonung der „Staatlichkeit“ in den Anfangsjahren. So gab es beispielsweise im Laufe der Verfassungsberatungen durchaus ernstgemeinte Überlegungen, den Staatscharakter des neuen Gemeinwesens überhaupt zu verneinen. In der Praxis führte dies dazu, daß die Dienststelle des Ministerpräsidenten zunächst als „Landeskanzlei“ firmierte und erst 1950 in „Staatskanzlei“ umbenannt wurde. Die Stellvertreter der Minister hießen Ministerialdirektoren (und nicht etwa „Staatssekretäre“), was zwar in erster Linie besoldungsrechtliche Konsequenzen hatte, aber auch im Sprachlichen Zurückhaltung demonstrierte. Schließlich bezeugte das Land in den äußeren Formen der Repräsentation – etwa in der Frage eines „Regierungsviertels“ – ein sparsames, wenn nicht gar farbloses Verhalten.

II. Nordrhein-Westfalen und der Föderalismus

Aus den regelmäßigen Treffen zunächst der obersten Verwaltungs- und dann der einzelnen Länderchefs hatte sich eine Quasi-Zen-

trale gebildet, die in ihren Konferenzen Fragen der drei Westzonen erörterte. Eine solche Ministerpräsidentenkonferenz war am 1. Juli 1948 Empfänger der sog. Frankfurter Dokumente, mit denen die Westalliierten u. a. die Gründung des „Weststaates“ anordneten. Damit war die Entwicklung angestoßen, die zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland führte. Am 1. September 1948 trat in Bonn der Parlamentarische Rat zusammen, am 23. Mai 1949 wurde das Grundgesetz verkündet, und der aus den ersten Wahlen vom 15. August hervorgegangene Bundestag wählte am 15. September Konrad Adenauer zum Bundeskanzler, der am 20. September seine Regierungserklärung abgab.

Daß sich Nordrhein-Westfalen von Anbeginn seines Stellenwertes im Konzert der übrigen Länder trotz seiner von außen auferlegten Hypotheken – Demontage, Ruhrkontrolle, Gebietsabtretungen – bewußt war, bezeugt der erste Bundestagswahlkampf. In einer Wahlkundgebung in Düsseldorf am 11. August 1949 kündigte der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Karl Arnold an, „das ganze Gewicht unseres Landes . . . in der künftigen Bundesrepublik zur Geltung zu bringen, um so zu erreichen, daß wir weder einem mechanischen Zentralismus noch einem separierenden Partikularismus verfallen“. Die im weiteren Verfolg der Rede gefallen Bemerkungen von Nordrhein-Westfalen als einer „Kraftquelle“ für Deutschland hatten allem Anschein nach eine solche Werbewirksamkeit, daß sie fünf Jahre später im Landtagswahlkampf von 1954 wahlwirksam plakativ verkündet wurden (Abb. 2.1).

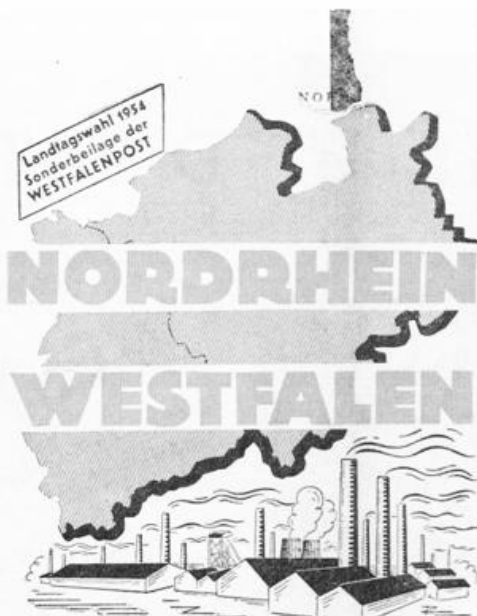
Neben die hier sicherlich angesprochene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Landes trat in gleichem Maße das politische Gewicht, auch dies schon im Vorfeld der Gründung des Bundesstaates gerade hinsichtlich des föderativen Staatsaufbaus anerkannt. Ob und wie sich die Stimme dieses Landes zur Geltung bringe, war nach Einschätzung des bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard im Spätherbst 1948 von größter Bedeutung. Die folgerichtigen Ermunterungen aus Bayern haben bekannt-

ermaßen am Rhein die entsprechende Resonanz gefunden (Abb. 2.2).

Sosehr ein neuer Zentralstaat gewünscht wurde – diese Einbettung in einen Bundesstaat und damit der Rollentausch von einem „autarken“ zu einem Gliedstaat war für die bis dahin bestimmend handelnden Ministerpräsidenten der Länder sicherlich ein Machtverlust. Wieweit nun dies als „Zurücksetzung“ empfunden, wieweit der Machtverlust akzeptiert worden ist, ist von Land zu Land unterschiedlich gewesen. Das Land Nordrhein-Westfalen hat von Anfang an stets seine „Bundestreue“ betont und durch sein politisches Verhalten im Bundesrat unter Beweis gestellt.

Es liegt nahe, daß gerade in den Anfangsjahren das Land seine Beziehungen zum Bund präzisiert und ausformuliert hat. Eine der grundlegenden Äußerungen findet sich in der Regierungserklärung Arnolds von 1950. Dort hieß es, Nordrhein-Westfalen bekenne sich zur Bundesrepublik und zur Erfüllung der im Grundgesetz ihm auferlegten Pflichten. „Die Landesregierung erblickt in der Mitwirkung an Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes eine vornehme und verantwortungsvolle Aufgabe. Die vom Bonner Grundgesetz gewollte Einschaltung der Länder in die Arbeit des Bundes bedeutet aber nicht, daß ein politischer Prozeß einsetzen soll, der die jeweiligen Landesregierungen zu einem getreuen Spiegelbild der jeweiligen Bundesregierung macht. . . . Wir wollen die politischen Kräfte dieses Landes nicht *gegen*, sondern *für* den Bund einsetzen.“

Diese Bundestreue wurde aber ebenso von Anfang an durch die rasch wachsende Bedeutung des Bundes auf allen Handlungsebenen einer starken Belastungsprobe unterworfen. Es mag dahingestellt sein, ob die ab 1949 zu beobachtenden Kontroversen zwischen „Düsseldorf“ und „Bonn“ Reflexe des persönlich gestörten Verhältnisses zwischen dem Bundeskanzler und dem nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten waren, ob hier gegensätzliche politische Zielsetzungen miteinander rangen, oder ob nicht doch der Macht- und Ansehensverlust von 1949 eine unterschwellige



das Herz Deutschlands

Bei Kriegsende war der Grad der Verwüstungen in Nordrhein-Westfalen größer als in irgendeinem anderen Gebiet Deutschlands. Nicht viel mehr als ein Drittel des Wohnraums dieses Landes ist von den verheerenden Kriegseinwirkungen verschont geblieben. Über 60 Prozent war schwer beschädigt und zum größten Teil total zerstört. Hatten wir durch direkte Kriegsverwüstung bereits über ein Drittel unserer Industrie verloren, so steigerte sich der Gesamtverlust durch nachfolgende Demontagen fast auf die Hälfte des früheren Bestandes. Fast 50 Prozent unserer wichtigsten Straßen waren von Kriegen zerstört. Nur 40 Prozent der für ein so dicht besiedeltes Land wie Nordrhein-Westfalen lebenswichtigen Brücken waren noch intakt, darunter nicht eine einzige der großen Rheinbrücken. Wer damals unser Grenzland, die trostlose Lage unserer Landwirtschaft, den Zustand unserer Schulen, Forschungsinstitute und Universitäten, der öffentlichen Bauten des Staates und der Kommunen gesehen hat, wird diese Eindrücke so leicht nicht vergessen.

Ich glaube, die CDU kann es sich zur Ehre anrechnen, daß sie nicht einen Augenblick gezögert hat, die Verantwortung für den Wiederaufbau dieser einzigen Trümmerlandschaft NRW zu übernehmen. Wichtige Vorbereitungen für den Wiederaufbau sind bereits unmittelbar nach Ende des Krieges getroffen worden. Das Hauptgewicht der eigentlichen Aufbauarbeit fiel jedoch in die Jahre nach der Währungsreform, vor allem in die letzten vier bis fünf Jahre. Die Wirtschaft Nordrhein-Westfalens mußte so schnell wie möglich wieder in Gang gebracht werden, um auch den Wiederaufbau in anderen Teilen Deutschlands zu ermöglichen. Die Schaffenskraft unserer Wirtschaft in Stadt und Land war trotz der unerbittlichen Katastrophen nicht erloschen. Große Zweige unserer Wirtschaft wären aber allein

einfach nicht imstande gewesen, einen neuen Start zu beginnen. Hier hat das Land helfend einspringen müssen. Durch Remontagekredite, durch Übernahme von Bürgschaften, durch Schaffung von Existenzbedingungen für neue Wirtschaftszweige hat das Land sein möglichstes zum Wiederaufbau seiner Wirtschaft beigetragen.

Aber Wirtschaften und Produzieren sind keine Vorgänge, die sich im leeren Raum abspielen. Wirtschaften und Produzieren geht nicht ohne den Menschen. Nirgendwo in der Bundesrepublik sind Produktion und soziales Klima so untrennbare Faktoren wie in Nordrhein-Westfalen.

Das Sozialproblem nichtbetrieblicher Art Nr. 1 war für die Landesregierung daher von Anfang an der Wohnungsbau. Die Zahl von 675 000 Wohnungseinheiten, die mit Hilfe von öffentlichen Mitteln in Höhe von 4,5 Milliarden geschaffen wurden, läßt sich immerhin sehen. Weitere 500 Millionen DM sollen jährlich aus dem Steueraufkommen des Landes diesem Zweck zufließen, bis die Lücke der in Nordrhein-Westfalen noch fehlenden eine Million Wohnungen geschlossen ist. — Zur Sozialaufgabe des Landes gehört aber auch die Sorge für die Ausgehenden und Evakuierten, die Flüchtlinge, von denen allein heute 2,5 Millionen bei uns ansässig sind und zum größten Teil Arbeit, Brot und Unterkunft gefunden haben. Was in dieser Beziehung vom Lande geleistet wurde, kann sich jeder Kritik stellen. Viel zu wenig ist bekannt, daß heute 70 Prozent aller deutschen Schwwestern und Brüder, die vor dem Sowjetterror fliehen, bei uns Aufnahme finden.

Die Menschen müssen aber nicht nur Wohn- und Arbeitsplätze finden, um ein sozial befriedigendes Leben zu führen. Sie müssen zu ihren Arbeitsplätzen gelangen. Die vielen hundert Millionen, die für die Straßen- und Verkehrswege aus Landesmitteln aufzu-

wenden waren, sind deshalb auch echten sozialen Anliegen zugute gekommen.

Die kulturellen Angelegenheiten gehören nach dem Grundgesetz zur ausschließlichen Zuständigkeit des Landes. Daß für den Erziehungs- und Kulturhaushalt in den letzten Jahren fast drei Milliarden ausgesetzt waren, beweist, daß die Landesregierung ihre Pflichten ernst genommen hat. Im Vordergrund steht bei uns die Sorge um die Volksschule, der fast die Hälfte dieser gewaltigen Summe zufließt. Wir haben aber darüber die übrigen Schulen, die Fachschulen, die Real- und höheren Schulen und schließlich unsere Hochschulen und Universitäten nicht vernachlässigt.

Bei allen Arbeiten hat sich die Landesregierung bestimmen lassen von den Gedanken der sozialen Partnerschaft, des Ausgleichs und des guten Males. Die CDU ist keine radikale Partei. Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen ist keine radikale Regierung. Wir unterscheiden uns in allem von radikalen Bestrebungen, allerdings werden wir einen Radikalismus zu gebrauchen wissen. Gegenüber der Intoleranz, gegenüber illegalem Druck und Terror werden wir radikal zu handeln wissen.

Ich glaube, daß das Land auch in Zukunft am besten zum Wohle aller beizutragen vermag, wenn es für die besonderen sozialen Anliegen eintritt, wenn es für die Erhaltung des Arbeitsfriedens wirkt und darauf bedacht ist, daß in kultureller Hinsicht dieses Land seiner christlichen Tradition treu bleibt. Auf diese Weise können alle Kräfte am sinnvollsten gleichberechtigt und nach dem Maße ihres Könnens und ihrer Bereitschaft für den Wiederaufbau nutzbar gemacht werden.

MINISTERPRÄSIDENT
VON NORDRHEIN-WESTFALEN

Um zu erröthen, was die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen geleistet hat, bitte ich zurückzudenken, wie es in diesem Lande aussah in den Jahren 1948, 1949 und 1950. Erst wenn man sich das vor Augen hält und sich überzeugt, wie es jetzt aussieht, bekommt man einen Einblick in die Leistungen, die die Regierung unter Führung des Ministerpräsidenten Arnold vollbracht hat.

Die Grundlage dieser Arbeit der Landesregierung — also auch Nordrhein-Westfalens — bildet aber auch die Politik der Bundesregierung auf den verschiedensten Gebieten. Im Vordergrund steht die Wirtschaftspolitik. Sie ist die Grundlage geworden für das wirtschaftliche Emporblühen der ganzen Bundesrepublik und für unser neues Ansehen in der Welt.

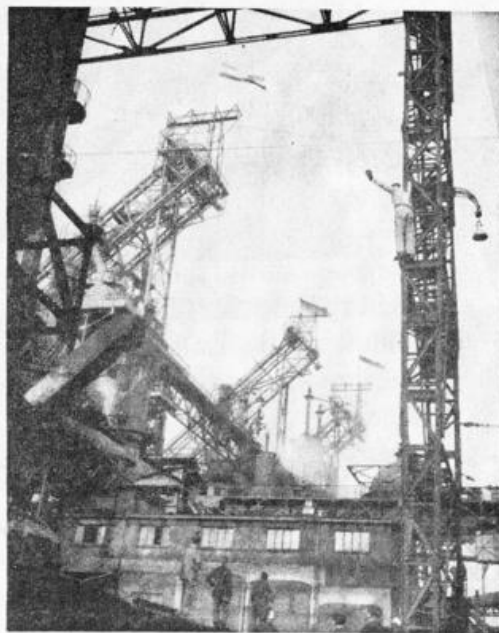
Auf dem Gebiet des Wohnungsbau, das darf man ohne Übertreibung sagen, haben wir mehr geleistet als irgendein anderes Volk in der Welt. Unsere Wirtschaftspolitik hat die Bildung von Kapital ermöglicht, sie hat fast zur Vollbeschäftigung geführt, auskömmliche und teilweise gute Löhne gebracht und breite Kauferschichten herangezogen, so daß Handel und Wandel tatsächlich blühen. Die Finanzpolitik, die Bund und

Nordrhein-Westfalen gemeinsam betrieben haben, hat es schließlich zuwege gebracht, daß unsere D-Mark eine der besten Währungen der Welt geworden ist, um die uns die meisten Völker beneiden.

Der überwiegende Teil der Bevölkerung Nordrhein-Westfalens hat sich am 6. September vergangenen Jahres bei der Bundestagswahl ausdrücklich durch die Abgabe des Stimmzettels für die Europapolitik, für die Wirtschaftspolitik und für die Finanzpolitik der Bundesregierung erklärt. Um dieselben Fragen geht es jetzt auch wieder bei den Landtagswahlen.

Das Ansehen und die Geltung Deutschlands in der Welt hängen davon ab, ob wir als zuverlässiger Partner angesehen werden oder nicht. Wir haben am 6. September 1953 einen Volksentscheid erlebt. Ein Volk, das politisch etwas gelten will, kann nicht nach sechs oder sieben Monaten wieder eine andere Entscheidung treffen.

BUNDESKANZLER



„Wir haben Ihr Nichterscheinen in Frankfurt umso mehr bedauert als es für den weiteren Gang der Dinge von größter Bedeutung sein wird, ob und wie sich die Stimme des Landes Nordrhein-Westfalen zur Geltung bringen wird. Meines Erachtens ist die Stunde gekommen, wo es sich zeigen muß, ob nach dem Zerfall des preussischen Staates im westlichen Deutschland am Rhein genügend staatsbildende Kräfte für die Schaffung eines deutschen Föderativ-Staates vorhanden sind. Hierzu bedarf es eines entschlossenen Willens, in der zukünftigen Verfassung die Grundlagen für ein Staatsdenken im bundesstaatlichen Sinne auch in den neu entstandenen Ländern zu schaffen.

Wir im Süden Deutschlands waren bisher immer der Meinung, daß gerade am Rhein der föderalistische deutsche Staatsgedanke dann Blüten treiben müßte, wenn er durch den Zwang des preussischen Staatsdenkens nicht mehr in Fesseln gehalten wäre. Aus diesem Grunde haben die deutschen Föderalisten wohl ein Recht, in den nächsten Wochen hoffend und erwartend ihre Augen auf Düsseldorf und die dortige Regierung zu richten, die sich glücklich schätzen darf, in Ihnen in einer entscheidenden Stunde der deutschen Staatsentwicklung sicherlich einen aufrichtigen und weitblickenden Interpreten einer fortschrittlichen föderalistischen deutschen Staatskonzeption zu finden.“

Abb. 2.2 NRW in den Verfassungsberatungen 1948

Rolle gespielt hat. Der Sog des Zentralismus, der beispielsweise auch das parteipolitische Leben in Bewegung gebracht hat, hat die Individualität der Länder und das politische Gewicht ihrer Ministerpräsidenten relativiert. Das große, auch von Arnold wiederholt angesprochene Problem war das der sog. „Entstaatlichung“ der Länder, ihre Zurückführung auf bloße Verwaltungsuntergliederungen des Bundes.

Mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1949 entstand wieder eine Bundesverwaltung, die in vielerlei Traditionen an die frühere Reichsverwaltung anknüpfte – die Finanzverwaltung, die Versorgungsverwaltung, die Arbeitsverwaltung – und damit die Aufgaben übernahm, die nach 1945 zunächst den Ländern in Ermangelung des „Reiches“ zugefallen waren. Freilich geschah diese Übernahme nicht schlagartig, sondern setzte mit der Bildung zonaler und bizonaler Instanzen ein, doch markierte das Jahr 1949 einen entscheidenden Wendepunkt. Diese administrative Zuständigkeit war aber lediglich die Kehrseite der politischen Medaille, daß die legislative Kompetenz bei dem Bund lag, der die im Rahmen des Grundgesetzes (Art. 72) angelegten Möglichkeiten gesetzgeberischer Initiativen entschlossen an sich zog.

Ebenso wie schon in der Zeit der Weimarer Republik machte sich nach 1949 wieder in den Ländern die Befürchtung breit, der Bund könnte sich für gewisse Aufgabengebiete eine eigene Verwaltung womöglich bis in die Ortsstufe hinein schaffen und damit in einem langfristigen Prozeß die Bürokratien der Länder aushöhlen. Was sich hier nach außen hin bei der Landesverwaltung manifestierte, war der gemeinhin als „Entwertungswiderstand der Behörden“ bekannte Sachverhalt. Reduziert auf die faktischen administrativen Eingriffsmöglichkeiten des Bundes in die Landesverwaltungen waren diese Befürchtungen eigentlich eher eine Chimäre. Die Einengung der Handlungsspielräume der Landesverwaltung nahm der Bund nicht auf den behördlichen Tätigkeitsfeldern vor, diese geschah auf der Ebene des vertikalen Finanzausgleiches; dies hinwiederum war ein Sektor des politischen Geschehens, auf dem das Land in den Anfangsjahren der Bundesrepublik eindeutig in einer bevorzugten Lage war. In diesem Verhältnis von Land und Bund spielten von Anbeginn auch die Fragen der Rangordnung eine Rolle, Fragen, die in dem Zeitraum von 1956 bis 1958 auch durch die unterschiedlichen Koalitionsverhältnisse in Bonn und Düsseldorf ein eigenes Gewicht bekamen. Es ist vielleicht

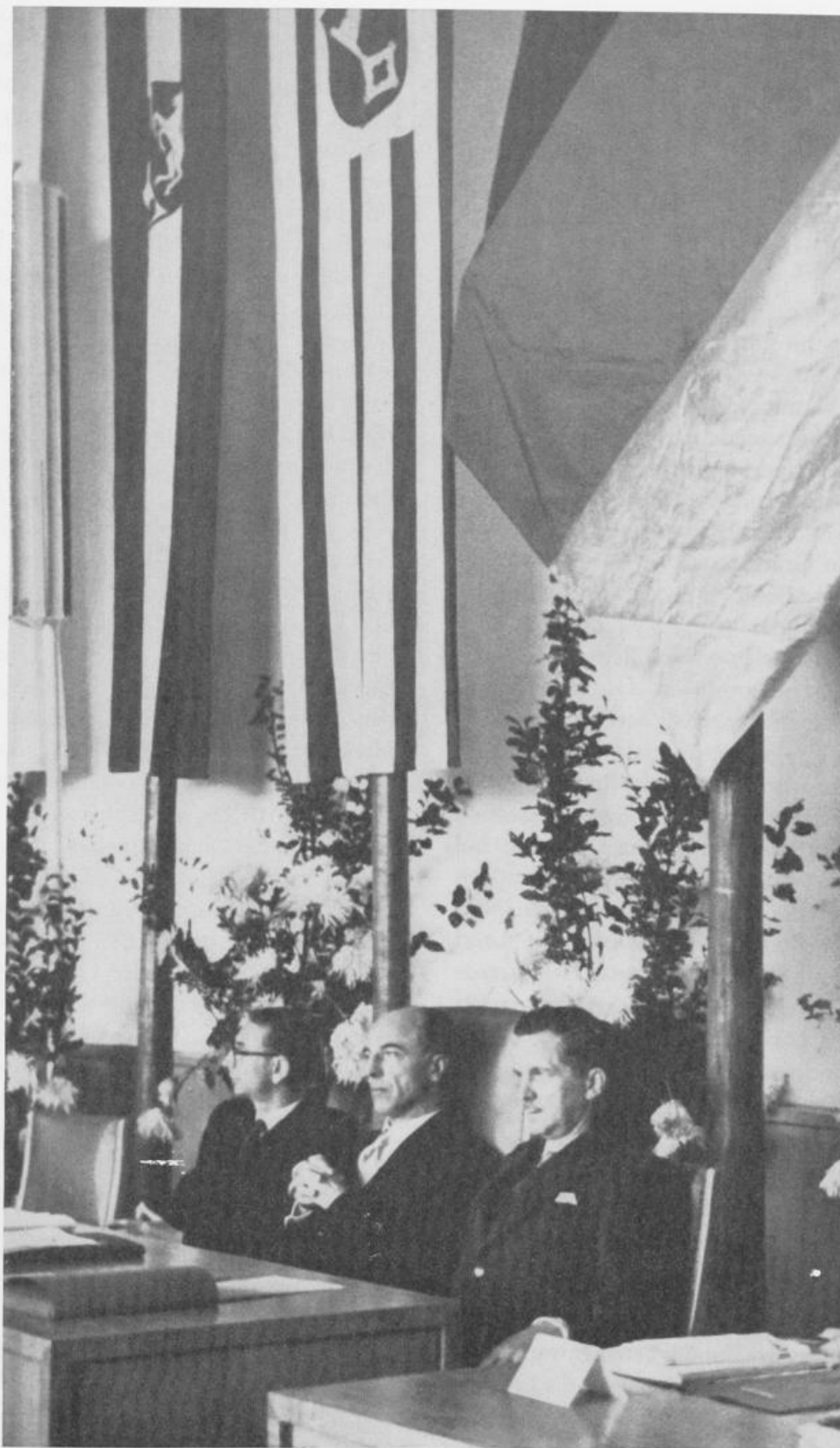


Abb. 2.3 Arnold als Präsident des Bundesrates 1949

nicht einmal in der Sache begründet, wurde aber von Nordrhein-Westfalen so empfunden, daß man zurückgesetzt sei. Lebhaft beklagte die nordrhein-westfälische Staatskanzlei Praktiken des Auswärtigen Amtes, das Land über ausländische Staatsbesuche in seinem Gebiet nur mangelhaft zu informieren. Besonders schwerwiegend empfand man Vorgänge anlässlich des Besuchs des sowjetischen Außenministers Anastas Mikojan im Jahre 1958, die in der nordrhein-westfälischen Landesregierung sogar zu der Vermutung führten, daß hier offenbar eine kränkende Absicht gegenüber der „jetzigen Landesregierung“ zugrundeliege. Wie andere Länder, so hat auch Nordrhein-Westfalen ungeachtet seiner Bundestreue seine im Grundgesetz verankerte Stellung verteidigt. Diese – durch staatsrechtliche Grundsatzüberlegungen – fundierte Generallinie zieht sich unveränderlich durch die Beziehungen zwischen Düsseldorf und Bonn. Die im Einzelfall berührten Interessenfelder – supranationale Beziehungen, organisatorische Fragen der Raumordnung, der Energiewirtschaft, Vorgänge im Bereich der Kulturhoheit und ganz besonders bei Rundfunk- und Fernsehfragen – mögen dabei wechseln, ebenso wie die parteipolitische Regierungsverantwortung im Land oder Bund. Fast mit einer gewissen Stereotypie verwahrten sich die nordrhein-westfälischen Landesregierungen dagegen, daß die Bundesregierung aus dem Vorliegen einer überregionalen Aufgabe den Schluß zog, es sei verfassungsrechtlich eine Bundeszuständigkeit begründet.

Die föderative Struktur der Bundesrepublik hatte ihre verfassungsmäßige Verankerung in den einschlägigen Bestimmungen des Grundgesetzes gefunden. Das Organ, in dem die Länder an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes beteiligt waren, war der Bundesrat. Es ist hier nicht der Ort, die unterschiedlichen Vorstellungen, die zu einem solchen Instrument föderalen Staatsaufbaus entwickelt worden sind, nachzuvollziehen. Es mag der Hinweis genügen, daß die beiden wichtigsten Länder, Bayern und Nordrhein-Westfalen, in der Person des Ministerpräsidenten Ehard und des

Innenministers Walter Menzel den Kompromiß gefunden hatten, der für die Verfassungsverhältnisse der 2. Kammer bindend wurde. Wichtig ist allerdings die Frage nach der Ausprägung dieses Verfassungsinstruments in der politischen Praxis.

Für die Anfangszeit war es ohne Zweifel von Bedeutung, daß Arnold der erste Präsident des Bundesrates wurde, eine Entscheidung gegen seinen Kollegen Ehard, der es nach den Vorstellungen Adenauers hatte werden sollen (Abb. 2.3). Die nordrhein-westfälische Landesregierung hat sich eigentlich immer für eine Stärkung des Bundesrates und seiner Rechte als Korrektiv der Parlamentsherrschaft eingesetzt. Angesichts bestimmter Verlautbarungen in der deutschen Öffentlichkeit, die von einer Unkenntnis des legislativen Charakters des Bundesrates zeugten, wies Arnold darauf hin, daß im Bundesrat keineswegs die gleichen Kräfte wirksam werden sollten, nach denen die Bundesregierung Kraft ihres Mandates durch den Bundestag die Geschäfte führe. Vielmehr sollten „die aus den verschiedenartigen Verhältnissen der deutschen Länder herrührenden Gesichtspunkte und Verhältnisse zur Geltung kommen, gerade als Korrektiv gegen eine einseitige Parlamentsherrschaft“. Ein solches föderales Prinzip auf der Grundlage der Eigenständigkeit der Länder würde aber zur Wirkungslosigkeit verurteilt, „wenn der mechanisierende Versuch unternommen wird, die Länder ‚gleichzuschalten‘“ (Abb. 2.4). Arnold trat dafür Anfang 1950 in mehreren Interviews ein, wobei seine Äußerungen nicht nur von der grundsätzlichen Seite, sondern nicht unwesentlich durch das persönliche Spannungsverhältnis zu Adenauer bedingt sind.

Wie sehr der Bundesrat auch ein politischer Kampfplatz gegen die Bundesregierung war, belegen die Vorgänge um den Regierungswechsel in Düsseldorf 1956. Es mag an dieser Stelle der Hinweis auf die weiteren Ausführungen (vgl. den Beitrag von Reinhart Strecke) genügen.

Auch im Bundesrat, in den jeweiligen Entscheidungen zu den Vorlagen, stellte sich die Frage der Zusammenarbeit der Gliedstaat-

„In der deutschen Öffentlichkeit machen sich in letzter Zeit Stimmen bemerkbar, die von einer völligen Verkennung des legislativen Charakters des Bundesrats Zeugnis ablegen. Nach Artikel 50 des Grundgesetzes wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit. Nach Artikel 51 ist der Bundesrat von der Bundesregierung über die Führung der Geschäfte auf dem Laufenden zu halten.

An keiner Stelle des Grundgesetzes ist die Rede davon, daß im Bundesrat die gleichen Kräfte wirksam werden sollen, nach denen die Bundesregierung kraft ihres Mandats durch den Bundestag die Geschäfte führt. Im Gegenteil hat der Verfassungsgeber dem Bundestag ein zweites demokratisches Gremium beordnen wollen, das die Erfahrungen der Länderregierungen für Bundesgesetzgebung und -Verwaltung nutzbar macht.

Es sollen also die aus den verschiedenartigen Verhältnissen der deutschen Länder herrührenden Gesichtspunkte und Verhältnisse zur Geltung kommen, gerade als Korrektiv gegen eine einseitige Parlamentsherrschaft. Die Verhältnisse in Bayern werden immer anders sein als die in Nordrhein-Westfalen und nach dem Willen des Verfassungsgebers soll keine dieser Länderregierungen eine Hegemonie ausüben.

Dieses föderale Prinzip, das auf der Eigenständigkeit der Länder beruht, wird aber zur Wirkungslosigkeit verurteilt, wenn der mechanisierende Versuch unternommen wird, die Länder „gleichzuschalten“. Wir wollen innerhalb der Einheit in der deutschen Bundesrepublik die Vielgestaltigkeit der deutschen Länder mit zum Zuge bringen.

Ich zweifle nicht daran, daß es für jede Bundesregierung bequemer wäre, wenn der Bundesrat ein getreues Spiegelbild der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag wäre. Dann aber würden wir des Vorteils verlustig gehen, der sich aus der Vielgestaltigkeit der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse in den Ländern ergibt. Niemand, dem das Wohl der Bundesrepublik Deutschland am Herzen liegt, kann eine solche Entwicklung wünschen. Die sogenannte Regierung in der Sowjetzone hat die Gleichschaltung der Länder durchgeführt. Die Spuren schrecken.“

Abb. 2.4 Erklärung zum Föderalismus 1950

ten untereinander. Über die Initiativgesetzgebung konnte die Länderkammer länderspezifische Belange verfechten. Nordrhein-Westfalen hat dies beispielsweise in der so oft angeführten Frage der Montan-Union getan und versucht, ein beratendes Ländergremium für Schuman-Plan-Fragen zu verankern.

Unter den zahlreichen Ausschüssen des Bundesrates galt der außenpolitische als einer der bedeutsamsten und zugleich als der „politischste“. Dafür spricht vor allem die Tatsache, daß hier die Ministerpräsidenten selbst aktiv wurden. Dieser Ausschuß erlangte seine volle Bedeutung so recht erst nach der Souveränität der Bundesrepublik 1955. Gerade in diesen Zeitraum fällt der Vorsitz von Arnold, der diesen Posten auf Anraten Adenauers übernahm und damit wieder ein außenpolitisches Betätigungsfeld fand, freilich nur für die wenigen

Monate bis zum Februar 1956. Dem äußeren Anschein nach haben sich die beiden CDU-Politiker hier recht harmonisch betätigt, wie zum mindesten der artige Briefwechsel Arnolds mit Adenauer zu beweisen scheint. Immerhin versuchte Arnold – vielleicht auch nur auf Betreiben seines außenpolitischen Beraters Theo Kordt – den Informationsfluß für die Mitglieder des Ausschusses stärker zu aktivieren und konnte dies auch gegen den hinhaltenden Widerstand der Bundesregierung, die auf die ersten Bitten um Zusammenstellungen wichtiger politischer Berichte der deutschen Auslandsvertretungen den Ausschußmitgliedern lediglich eine Zusammenstellung amtlicher – zuvor schon in der Presse erschienener – Verlautbarungen an die Hand gegeben hatte, durchsetzen. Arnolds Argument war, daß es wohl wünschenswert sei, „das Verständnis für die

deutsche Außenpolitik dadurch zu fördern, daß die Landesregierungen besser auf dem laufenden gehalten werden“.

Festgeschrieben waren die Mitwirkungsrechte der Länder in den Bestimmungen des Grundgesetzes ebenso wie der zahlenmäßige Rahmen, innerhalb dessen sie im Bundesrat ihre Stimmen abgeben konnten. Nordrhein-Westfalen verfügte dabei – wie Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen – über 5 Stimmen. Obwohl nun gerade die nordrhein-westfälische Landesregierung die lebendige Vielfalt der Ländervertretungen gegenüber dem Bundestag betont und damit auch eine mögliche parteipolitische Divergenz der beiden Verfassungsgremien bejaht hatte, tendierte doch auf einer höheren Ebene die Parteiloyalität zur Kongruenz. Mit anderen Worten: Als 1954/55 die Frage der möglichen Aufteilung des Landes im Zusammenhang mit der Neugliederung des Bundesgebietes aufkam, wurden eventuelle Auswirkungen dieser Maßnahme auf das bundesstaatliche Gefüge untersucht. Aufmerksam machte man vor allem darauf, daß bei einer Teilung die beiden entstehenden Länder (Westfalen und Rheinland einschließlich der Regierungsbezirke Koblenz/Trier) jeweils fünf Stimmen im Bundesrat haben würden (Art. 51, II GG). Bei Abwägung des politischen Gewichts dieser Stimmen würde das Land Rheinland die bisherige Rolle des Landes Nordrhein-Westfalen übernehmen; im Lande Westfalen dagegen würde nach dem aus diesem Gebiet vorliegenden Ergebnis der letzten Wahlen – gemeint waren die Landtagswahlen vom 27. April 1954 und die Befürchtung, daß ggf. der BHE im Landesteil Westfalen-Lippe die 5%-Klausel überspringen könnte – sehr leicht eine ähnliche Überraschung wie in Bayern möglich sein (mit der Regierungskoalition von SPD, BP, FDP und BHE) und eine von der SPD geführte Landesregierung „Westfalen“ zu einer weiteren Verstärkung der von dieser Partei angeführten Opposition im Bundesrat um 5 Stimmen führen (Abb. 2.5).

Letztlich trat man mit allem Nachdruck der These entgegen, daß die Aufspaltung eines

großen Landes in zwei oder mehrere Teile letzten Endes dem bundesstaatlichen Gefüge dadurch nützen würde, daß kleinere Länder eventuell zentralistischen Vereinheitlichungswünschen gegenüber weniger widerstandsfähig seien. Eine solche These erinnerte nach Einschätzung eines hohen Beamten zu sehr an das Motto des „divide et impera“, ein Grundsatz, der niemals eine tragfähige Grundlage für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bieten könne. In dieser letzteren Bemerkung liegt zugleich der Schlüssel für die nordrhein-westfälischen Empfehlungen zur Neugliederung des Bundes, die Zusammenfassungen bestehender Gliedstaaten favorisierten (vgl. unten).

Wie bereits in der Weimarer Republik konnten die Länder besondere Vertretungen bei der Bundesregierung einrichten. Dies hatten schon die im Exekutivrat vertretenen Länder des Vereinigten Wirtschaftsgebietes getan, da eine dauernde Vertretung mit Rücksicht auf den ständig wachsenden Umfang und die Bedeutung dieser Vorläuferorganisation eines neuen Bundesstaates erforderlich schien. So gab es seit dem 5. April 1948 einen Landesminister als Bevollmächtigten. Nach der Bildung der Bundesrepublik wurde die Landesvertretung Nordrhein-Westfalens beim Vereinigten Wirtschaftsgebiet aufgelöst und in die Vertretung des Landes beim Bund umgewandelt und zugleich von Frankfurt nach Bonn verlegt. Diese Landesvertretung war zum einen der verlängerte Arm der Landesregierung gegenüber der Bundesregierung; zum anderen war sie die erforderliche Hilfestelle, um die Mitwirkung des Landes bei der Gesetzgebung des Bundes wirksam zu vertreten. Mit seinem ersten Minister, Carl Spiecker, stellte das Land in den Anfangsjahren den ranghöchsten Bevollmächtigten, was sich für die politische Repräsentanz in der Konkurrenz mit den übrigen Ländern positiv auswirkte und nebenbei dazu führte, daß Spiecker gewöhnlich den Vorsitz im ständigen Beirat des Bundesrates hatte. Diese Personalentscheidung war freilich nicht ganz unproblematisch, belastete sie doch zusätzlich die Beziehungen zwi-

27/12/54
DUSSELDORF, DEN 21. Dezember 1954
JÄGERHOFSTRASSE 4
TELEFON 8671

Herrn
Ministerpräsident Karl Arnold
Düsseldorf
Elisabethstr. 5-11

Persönlich



Sehr geehrter Herr Ministerpräsident!

Zur Vorbereitung und Ergänzung der Ihnen noch zu-
gehenden amtlichen Stellungnahme des Finanzministeriums zur
Frage der etwaigen Aufteilung des Landes Nordrhein-Westfalen
in zwei selbständige Länder Rheinland und Westfalen-Lippe so-
wie der Auflösung des Landes Rheinland-Pfalz, darf ich pflicht-
mässig auf folgende politische Überlegungen hinweisen:

- 1) Eine Auflösung des Landes Rheinland-Pfalz würde im Bundesrat
4 Stimmen, die bisher die Politik des Herrn Bundeskanzlers
unterstützt haben, beseitigen.

Bei der Struktur der aufzuteilenden Gebietsteile ist
kaum anzunehmen, dass sich hierdurch bei den übrigen infrage
kommenden Nachfolgeländern (Bayern bzw. Baden-Württemberg
für die Pfalz, Hessen für Rheinhessen) eine Verstärkung der
die derzeitige Bundeskoalition tragenden Kräfte ergeben würde.

- 2) Nach einer etwaigen Aufteilung des Landes Nordrhein-Westfalen
würde in dem neu zu schaffenden Land "Rheinland" (mit oder
ohne die Bezirke Koblenz und Trier) eine politische Verschie-
bung gegenüber dem derzeitigen Kräfteverhältnis in Nordrhein-
Westfalen nicht eintreten. Andererseits würde sich, wenn man
das Ergebnis der letzten Landtagswahl zugrunde legt, im bis-
herigen Landesteil Westfalen-Lippe, wo der BHE, wie mit Sicher-
heit zu erwarten, die Hürde der 5 % Klausel überspringen würde
(was ihm in Nordrhein-Westfalen kaum gelingen dürfte), wahr-
scheinlich eine Situation ergeben, bei der eine Mehrheit von
SPD, FDP und BHE die Regierung unter Führung der SPD als
stärkste Partei bilden würde mit der Wirkung einer weiteren
Verstärkung der von der SPD angeführten Opposition im Bundes-
rat um 5 Stimmen.

- 2 -

Durch den Wegfall von 4 Stimmen (Rheinland-Pfalz) auf Seiten der bisherigen Mehrheit und die Verstärkung der Opposition um 5 Stimmen andererseits würde das derzeitige Stimmverhältnis von 26:12 in ein solches von 22:17 umgewandelt werden. Etwaige Änderungen aus Anlass der letzten Landtagswahlen in einigen Ländern, die möglicherweise das Stimmverhältnis noch durchgreifend ändern könnten, sind dabei noch nicht einmal berücksichtigt. Was eine solche Veränderung für die gesamte Staatspolitik bedeuten würde, brauche ich nicht näher auszuführen.

Ich darf mir daher die Anregung erlauben, Gedankengänge dieser Art auch Herrn Bundesinnenminister Dr. Schröder, in dessen Hause dem Vernehmen nach Entwürfe zu Neugliederungsgesetzen gem. Art. 29 GG geplant werden, in geeigneter Weise zur Kenntnis zu bringen. M.E. sollte mit ihm vereinbart werden, dass auch aus politischen Gründen von der Aufstellung entsprechender Referenten-Entwürfe Abstand genommen wird.

Mit verbindlichen Grüßen

Möller

Schröder

Abb. 2.5 Stimmenverhältnis im Bundesrat

schen Adenauer und Arnold, da dem Bundeskanzler das ehemalige Zentrumsmitglied Spiecker eher eine *persona non grata* war. Verschärfend kam in diesem Zusammenhang – und nicht nur nebenbei – hinzu, daß der Vertreter des Ministers, Wolfgang Schmidt, der langjährige Personalreferent Menzels im nordrhein-westfälischen Innenministerium gewesen war. Als SPD-Mitglied hatte er eine Personalpolitik verfochten, die dem gerade auf diesem Feld höchst interessierten und stets wachen Adenauer einen beständigen Anlaß zu Interventionen geboten hatte. Es nimmt daher nicht wunder, daß verschiedentlich Anläufe gemacht wurden, das Bundesratsministerium ganz aufzulösen. Die Initiativen gingen dabei von den nordrhein-westfälischen Freien Demokraten aus, die – im Land in der Opposition, im Bund in der Koalition mit den Christlichen Demokraten stehend – aus Gründen einer sparsamen Verwaltung das Ministerium auflösen und seine Funktionen quasi nebenamtlich durch die nordrhein-westfälische Staatskanzlei wahrnehmen lassen wollten. Die in diesem Zusammenhang konzipierten Vorstellungen von der Bedeutung und Arbeit der Landesvertretung in Bonn sind von dem Ministerpräsidenten selbst aufgenommen worden und haben zu einer dauernden Beruhigung in der Frage dieser Art der Präsenz beim Bund geführt (Abb. 2.6).

Neben dieser institutionellen Repräsentanz – die alle Länder genutzt und entsprechend ausgebaut haben – gab es die Möglichkeit der personellen Mitwirkung in der rasch aufgebauten Bundesverwaltung. Nach Artikel 36 des Grundgesetzes waren bei den obersten Bundesbehörden Beamte aus allen Ländern in einem angemessenen Verhältnis zu verwenden. Hier bot sich den Ländern eine Gelegenheit, über die Bürokratie des neuen Bundesstaates durch Personalentscheidungen auch bestimmenden Einfluß auf das politische und administrative Geschehen zu erhalten. Man kann nun nicht sagen, daß Nordrhein-Westfalen einen übermäßigen Ehrgeiz entwickelt oder gar Vorteile als Sitzland des Bundes in dieser Richtung ausgenutzt hätte. Im Gegen-

teil! Von den Möglichkeiten der Abordnung nach Bonn hat Nordrhein-Westfalen nur geringen Gebrauch gemacht, so daß sich schon im Januar 1950 die Referenten für Bundesangelegenheiten der einzelnen Landesministerien darüber beschwerten, „daß in den oberen Stellen der Bundesministerien die süddeutschen Länder weit stärker vertreten sind als die norddeutschen, und daß hierbei Bayern weit vorne liegt“ (Abb. 2.7). Wieweit dies zweckbestimmtes Wehklagen oder berechtigte Entrüstung über Zurücksetzung ist, ist im einzelnen hier nicht belegbar. Die vom Bundesinnenministerium vorgelegten Statistiken weisen jedenfalls keine unbedingte zahlenmäßige Vorherrschaft des Südens aus. Belegbare Tatsache ist aber, daß die Personalwünsche des Landes nicht besonders nachdrücklich verfochten wurden. Die mit Schreiben vom 26. Oktober 1949 von seiten der damaligen nordrhein-westfälischen Landeskanzlei übersandten Personalvorschläge gingen zwar an die einzelnen Bundesressorts, wurden dort aber allem Anschein nach schleppend – der Vertreter der Landesregierung beim Bund, Minister Spiecker, hatte den Eindruck, „daß von seiten der Bundesregierung keine starke Reaktion“ erfolgt sei – behandelt, so daß sich Arnold Mitte Februar 1950 beschwerdeführend an das Bundeskanzleramt wandte, ohne aber selbst weiter Druck zu machen. Auf besondere Anfrage wies Düsseldorf seine Landesvertretung sogar an, nur in „wichtig“ erscheinenden Personalfragen aktiv zu werden, eine Weisung, die ganz offensichtlich über das Beurteilungsvermögen letzterer ging. Bitten um weitere Aufschlüsse an den Ministerpräsidenten oder auch den sachlich zuständigen Innenminister blieben unbeantwortet. Eine solche Entwicklung mag um so unbegreiflicher erscheinen, als immerhin die Bundesinnenminister der Jahre bis 1953 (Gustav Heinemann und Robert Lehr) aus dem Kernbereich des Landes stammten und auch der ihnen bis 1961 nachfolgende Gerhard Schröder für einige Zeit Oberregierungsrat und Justitiar in der nordrhein-westfälischen Landeskanzlei gewesen war.

6747/56

Entwurf

H. Ra [unclear]

12.12.50

An den
Herrn Ministerpräsidenten
des Landes Nordrhein-Westfalen

Düsseldorf

me
13.12.50

Sehr geehrter Herr Ministerpräsident !

Ich nehme Bezug auf die Beratungen ^{Haupt} im Haushaltsausschuss des Landtages, in der der Antrag der FDP auf meine Entlassung und Beseitigung der hiesigen Dienststelle ^{behandelt} beraten wurde. Ich ^{bin} wurde damals gebeten, eine Denkschrift über die Zusammenarbeit zwischen Land und Bund auszuarbeiten und dem Kabinett und den ^{Landes} Fraktionsvorsitzenden des Landtages über die ^{gegebenenfalls} Notwendigkeit der Mitarbeit des Landes an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes zu referieren. Ich habe mich noch folgenden Hinweis: Nachdem ~~das~~ das Land seine eigenen Organe auf den bundesstaatlichen Grundsatz der Mitwirkung bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes durch diese Denkschrift hinweist, sollte das Land auch nach aussen seine Auffassungen hierzu kundtun. Die Frage der Änderung des Grundgesetzes hinsichtlich der Begründung einer Bundeskompetenz für das Polizeiwesen, die Frage der ^{Ermächtigung} Berücksichtigung der Bundesministerien zum Erlass von Verwaltungsakten und ~~die~~ Gesetzentwürfe der Bundesregierung über Bundesgrenzschutzbehörden treffen so sehr das Wesen des Bundesstaates, daß m.E. die Landesregierung einmal eine umfassende Stellungnahme unter politischen Gesichtspunkten zu diesen Rechtsfragen abgeben sollte. Der Bundesstaat setzt eigenständige Kraft der Länder voraus. Nach der Regelung des Grundgesetzes macht - auf eine Formel gebracht - der Bund die Gesetze und die Länder führen sie aus. Deshalb ist jeder Eingriff des Bundes in Verwaltungskompetenzen der Länder ein Vorstoß gegen das bundesstaatliche Prinzip und gegen die Eigenständigkeit der Länder.

Ich würde es sehr begrüßen, wenn über die beiden hier angeschnittenen Fragen bald eine Aussprache mit Ihnen oder ~~sogar~~ im Kabinett stattfinden könnte.

Mit besten Grüßen bin ich

Ihr sehr ergebener

4

12
12 B

(Spiecker)

6. Stellenbesetzung bei den Bundesbehörden.

Artikel 36 GG sagt, daß bei den obersten Bundesbehörden Beamte aus allen Ländern in angemessenem Verhältnis zu verwenden sind. Es ist heute festzustellen, daß in den oberen Stellen der Bundesministerien die süddeutschen Länder weit stärker vertreten sind als die norddeutschen, und daß hierbei Bayern weit vorne liegt. Ursache hierfür dürfte sein, daß die süddeutschen Länder nicht nur bereit waren, einen gut qualifizierten Beamtenstab ihrer Ministerien an den Bund abzugeben, sondern den Übertritt ihrer Beamten zum Bund noch dadurch schmackhaft machten, daß sie ihre Beamten gewissermaßen zur Verabschiedung beförderten, ihnen Rückkehr zur Heimatbehörde zusicherten, sofern sie nicht zufrieden sein sollten, Hilfe durch Zahlung verlorener Zuschüsse bei Beschaffung von Wohnungen in Aussicht stellten, usw. Die Vorteile einer derartigen Personalpolitik sind heute offensichtlich. Wir stoßen in den Ministerien allüberall auf süddeutsche Beamten, die bei der Bearbeitung von Angelegenheiten der süddeutschen Auffassung Geltung verschaffen.

Hom, den 28. Januar 1950
L. Müller

Abb. 2.7 Stellenbesetzung bei den Bundesbehörden 1950

Man wird vielleicht nicht ganz fehlgehen, wenn man solche Zurücksetzungen (oder selbstauferlegte Zurückhaltung) etwas mit den historischen Erfahrungen bundesstaatlicher Ordnung in Zusammenhang bringt. Die Neuordnung von 1949 mit der Institution des Bundesrates hatte auch einige Schatten der Vergangenheit heraufbeschworen: Der Bevölkerungsreichtum dieses Landes in Verbindung mit dem Industriepotential an Rhein und Ruhr konnte Nordrhein-Westfalen leicht zu einer Vormacht im neuen Bund führen. Dies erweckte allzuleicht Assoziationen an vergangene staatsrechtliche Verhältnisse — nämlich an das Reich vor 1933 und seinen mächtigsten Gliedstaat Preußen. In der Tat klingen solche Überlegungen an, wenn man berücksichtigt, in welcher kunstvoller Weise

gelegentlich Nordrhein-Westfalen von anderen Ländern ausmanövriert worden ist. Immer wieder machten Vertreter des Landes die Erfahrung, daß andere Bundesvertretungen nicht gewillt waren, Nordrhein-Westfalen eine „Monopolstellung“ einzuräumen, d.h. sich im Konkreten gegen Führungspositionen in Ausschüssen etwa des Bundesrates sperren. Nicht selten fehlte es aber sogar im eigenen Lager an der wünschenswerten Einstimmigkeit. Besonders lebhaft hat das Verhältnis von Bund und Land Nordrhein-Westfalen die Gemüter in der Frage der Montan-Union in den Jahren nach 1951 bewegt. Schon sensibilisiert gegenüber den Fragen des föderativen Aufbaus der Bundesrepublik gesellte sich dieser Problematik die Einbettung in supranationale Ordnungen und deren Rah-

menbedingungen zu. Es ging unter anderem um die grundsätzliche Frage, wie föderale Staatswesen in überstaatliche Organisationen eingeordnet werden könnten, ohne daß ihr verfassungspolitischer Ausgleich entscheidend gestört und ihre Grundstruktur schließlich zerstört wird. Wiederholt hat die Landesregierung ihre Themen und Thesen formuliert und sie beispielsweise in einem (allerdings nicht abgesandten) Schreiben des Ministerpräsidenten dem Bundeskanzler zum Ausdruck gebracht (Abb. 2.8).

Die Hinweise auf den deutschen Vertreter in der Hohen Behörde zeigen die Stoßrichtung Arnolds auf: „Ich gehe davon aus, daß von deutscher Seite nur eine solche Persönlichkeit zur Aufnahme in die Hohe Behörde vorgeschlagen wird, der die Verhältnisse des Reviers genauestens bekannt sind, und die bei den verschiedenen Wirtschaftsfaktoren Vertrauen genießt. Ich würde es begrüßen, wenn die Bundesregierung vor der Auswahl einer solchen Persönlichkeit als Kandidat für die Hohe Behörde mit der Landesregierung in Fühlung treten würde.“

Die Vergeblichkeit der Bemühungen des Landes um eine angemessene Berücksichtigung durch die Bundesregierung in der Frage der Montanunion sind bekannt. Trotz grundlegender Anstöße durch Arnold selbst war der spiritus rector – zumindest was die Betonung der nordrhein-westfälischen Interessen angeht – wohl eher sein Berater Professor Theo Kordt. Dieser hat

immer wieder die besondere Belastung des Landes durch den Schuman-Plan hervorgehoben und versucht, Arnold zu einer härteren Gangart – d. h. nachdrücklicher Verfechtung der Interessen, ausreichende Konsultierung – zu bewegen, Ansätze, die wohl an der Zurückhaltung oder dem Desinteresse Arnolds gescheitert sind. Ausgearbeitet war z. B. von Kordt der Entwurf eines Beschlusses zum Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) vom 18. April 1951, der wohl gewissermaßen als Repressalie gegenüber der Bundesregierung gedacht war und auf eine entsprechende Gewichtung der Interessen Nordrhein-Westfalens achten sollte. Von seiten der Bundesregierung wurde dieser Gesamtkomplex immer nur hinhaltend bearbeitet, und gegenüber dieser Einstellung verstand das Land sich nicht auf eine hartnäckige Durchsetzung seiner Interessen. Auf Zurückhaltung deutet hier eine Formulierung, daß die anstehenden Meinungsverschiedenheiten wegen der Behandlung des Art. 32 GG „nur mit leichter Hand“ berührt seien. So kam es, daß letztlich das Kabinett trotz seiner Bedenken und ungeachtet der nicht gegebenen Zusicherungen des Bundes der Montanunion zustimmte (Abb. 2.9).

In diesem Bereich des Förderalismus – das Verhältnis der Gliedstaaten insgesamt zum Bund – empfand sich Nordrhein-Westfalen gelegentlich als „alleine-gelassen“. Vergeblich hat die nordrhein-westfälische Landes-

„Nach dem Grundgesetz ist Deutschland ein Bundesstaat. Wenn Artikel 24 Absatz 1 dem Bund das Recht gibt, durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen und zwar auf solche, über die dem Bund weder die ausschließliche noch die konkurrierende Gesetzgebung zusteht, so bedeutet das nicht, daß hierdurch auf kaltem Wege die Länder zum Verschwinden gebracht werden dürfen. Artikel 79 Absatz 3 verbietet ausdrücklich eine Änderung des Grundgesetzes durch Beseitigung der Gliederung des Bundes in Länder. So einschneidende Eingriffe in die Wirtschaft eines Landes, wie sie die Bildung einer Gemeinschaft für Kohle und Stahl für Nordrhein-Westfalen mit sich bringen muß, bedingen, daß dem Lande ein angemessener Einfluß bei der praktischen Handhabung der Gemeinschaft gegeben wird. Ohne schon jetzt formelle Anträge stellen zu wollen, möchte ich anregen, daß die Frage einer Beteiligung des Landes Nordrhein-Westfalen bei der praktischen Wirksamkeit der Gemeinschaft zum Gegenstand von Erwägungen gemacht wird.“

Abb. 2.8 Stellungnahme zur Montanunion 1951

DER MINISTERPRÄSIDENT
DES LANDES NORDRHEIN - WESTFALEN

I B 17.01 (3)

An die
Landesregierung Nordrhein-Westfalen
Der Vertreter bei der Bundesregierung

B o n n



(22a) DUSSELDORF, DEN

28. Juni

195 1

Betr.: Entwurf eines Gesetzes betreffend den Vertrag über die Gründung
der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. April 1951

Bezug: 238. Kab.Sitzung vom 25. 6. 1951

Das Kabinetts beschliesst, bei der kommenden Sitzung des Bundesrates am
27. Juni zunächst keine Stellung zum Schumanplan zu nehmen und zwar aus
folgenden Gründen:

- a) dem politischen Grundgedanken wird voll zugestimmt. Das Kabinetts wird
sich auch unter Hintansetzung gewisser Bedenken mit dem Vertrag in
der vorliegenden Form einverstanden erklären;
- b) vor einer endgültigen Stellungnahme müssen aber noch gewisse Vorfragen
geklärt werden, die nicht mit dem Vertrag selbst, sondern mit den
Startbedingungen zusammenhängen (Schumanbrief). Es wird dabei auf den
einstimmigen Beschluss des Wirtschaftsausschusses des Bundesrates
verwiesen;
- c) das Land Nordrhein-Westfalen wird gewisse staatsrechtliche Forderungen,
die der Wahrung des bundesstaatlichen Charakters der Bundesrepublik
dienen sollen, vorbringen.

Im Auftrage:

Dr. Hein
(Dr. Hein)

Abb. 2.9 Kabinettsbeschluss zur Montanunion 1951

regierung versucht, die übrigen Länder in dieser Angelegenheit zu sensibilisieren und zu mobilisieren, wären diese doch bei weiteren erhofften Unionen gegebenenfalls in gleichem Maße betroffen gewesen. Festzuhalten bleibt aber, daß der Europabegeisterung der frühen 1950er Jahre keine der Montanunion vergleichbaren Zusammenschlüsse gefolgt sind und somit die von Nordrhein-Westfalen beschworene Gemeinschaft der Länder gar nicht herausgefordert wurde.

So engt sich das föderalistische Prinzip stark auf die bilateralen Verhältnisse des Bundes und des Landes ein; bestenfalls in Fragen, in denen angrenzende Länder im gleichen Maße betroffen sind, ergibt sich eine engere, meist aber doch nur defensive Zusammenarbeit (etwa mit Rheinland-Pfalz in Fragen der Moselkanalisierung bzw. der Neugliederung des Bundesgebietes).

III. Das Verhältnis

Arnold/Adenauer

Für die Anfangsjahre der Beziehungen zwischen Land und Bund werden die Verhältnisse sicherlich insgesamt überschaubarer und stärker personalisiert gewesen sein. Es gibt durchaus einen individuellen Schriftverkehr zwischen den maßgeblichen Persönlichkeiten; es sind zwar von der Bürokratie vorbereitete, letztlich aber persönlich vollzogene Entscheidungen. Das grundsätzliche Beziehungsverhältnis des Landes Nordrhein-Westfalen zum Bund muß daher für die hier in Rede stehende Zeit in dieser Personalisierung gesehen werden, nämlich in dem Verhältnis der beiden Männer, die die Schlüsselstellung, die „Verantwortung für die Richtlinien der Politik“ innehatten: Karl Arnold und Konrad Adenauer. Beide gehörten zwar parteipolitisch der Christlich-Demokratischen Union an, aber gerade innerhalb des staats- bzw. wirtschaftspolitischen Rahmens derselben Partei wurden (und werden) sie eher als politische Gegner und feindliche Brüder gesehen. Daß Arnold trotz seiner mächtigen Stellung als Mini-

sterpräsident von Nordrhein-Westfalen „mit seinem feinen Gespür für Takt und Aufrichtigkeit eigentlich nicht Kämpfer, sondern von Herzen her Vermittler“ war, wird der Auseinandersetzung sicher von vornherein manches von ihrer möglichen Schroffheit genommen haben (Abb. 2.10). Wenn auch heute die Forschung weitgehend erhellt hat, daß Arnold kein Mitbewerber um das Amt des Bundeskanzlers und somit darin kein Konkurrent Adenauers war, so stellt sich die Konkurrenzsituation doch in der Frage des politischen Programms, und hier gingen die Vorstellungen doch dezidiert auseinander. Dieses Spannungsverhältnis bestand mehr oder minder ausgeprägt bis zum Tode Arnolds 1958 (Abb. 2.11).

Eine direkte Konkurrenz gab es auch in der Frage der Außenpolitik. Aufgrund der Unterstellung nordrhein-westfälischer Gebiete unter belgische und holländische Auftragsverwaltung hatte Arnold ein lebhaftes Interesse an außenpolitischen Fragen. Zu seinen innersten Anliegen gehörte die Wiederherstellung eines normalen Verhältnisses zu den westeuropäischen Nachbarn, insbesondere zu Belgien und den Niederlanden. Bis zur Errichtung der Bundesrepublik galt Arnold daher als der deutsche Staatsmann, der für Verständigung warb und das Mißtrauen gegen das Nachkriegsdeutschland abzubauen versuchte. Arnolds außenpolitische Betätigung war mit der Errichtung der Bundesrepublik abgeschnitten, und er konnte nur noch auf Nebenschauplätze ausweichen. Er blieb aber zunächst einmal der Mahner in den Fragen, die er bisher eigenverantwortlich bearbeitet hatte und die er vielleicht nicht mehr so nachdrücklich vertreten sah. „Ich wäre dankbar“ – so schrieb er Anfang Januar 1950 dem Bundeskanzler in Bezug auf die unter fremder Auftragsverwaltung stehenden Gebiete – „wenn ich über die in den Grenzfragen einzunehmende Haltung der Bundesregierung unterrichtet würde. ... Ich würde eine solche Klarstellung begrüßen, damit die Landesregierung die betroffene Bevölkerung auf die grundsätzliche Haltung des Bundes in dieser seiner

Zwei Männer in einer Partei.

Zum fünfzigsten Geburtstag des Ministerpräsidenten Karl Arnold.

Nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik und nach der Verfassung ihres unbestrittenen wichtigsten Bundeslandes Nordrhein-Westfalen bestimmt der Regierungschef "die Richtlinien der Politik" und trägt dafür die Verantwortung. Die zwei deutschen Staatsmänner, die zur Zeit diese Schlüsselstellung inne haben, gehören zwar beide parteipolitisch der Christlich-Demokratischen Union an, aber gerade innerhalb des staats- und wirtschaftspolitischen Rahmens derselben Partei und auf dem gemeinsamen Hintergrund ihrer christlichen Überzeugung werden sie gern als politische Gegner und feindliche Brüder gesehen. Dabei wird "schrecklich vereinfacht" oder in einer aus eigenen Wünschen geborenen Überlegung vergessen, dass beider geistiges Erbe nicht (dialektisch) in einander aufhebenden Gegensätzen erworben worden, sondern in (polar) aus einander befruchtenden und ergänzenden Spannungen erwachsen ist, aus denen die beiden Männer gemeinsame katholische Staats- und Gesellschaftslehre seit nunmehr fast 700 Jahren lebt. In dieser säkularen Sicht verliert selbst das Generationsproblem Gewicht und Bedeutung.

Der Schüler

Gewiss sind der Bundeskanzler und der Ministerpräsident nicht nur fast ein Menschenalter voneinander entfernt: wenige Wochen nach dem 75. Geburtstag Konrad Adenauers wird Karl Arnold, am 21. März 1951, fünfzig Jahre alt. Auch nicht allein der Abstand einer großbürgerlichen Umwelt zu einer kleinbäuerlichen Herkunft liegt zwischen ihnen: Karl Arnold kommt aus einer Kleinbauern- und Handwerker-Familie des württembergischen Dorfes Herrlishöfen bei Biberach. Die ganze Laufbahn des autokratischen Kölner Oberbürgermeisters und Mitglied des Königlich Preussischen Herrenhauses scheint nicht vergleichbar zu sein mit dem Schicksal des früheren Lederarbeiters, den sein Landsmann Matthias Erzberger, der Reichstagabgeordneter des Wahlkreises Biberach war, im Katholischen Gesellenverein entdeckt und - nach dem in Deutschland leider kaum geübten Brauch englischer Parlamentarier - als seinen "jungen Mann" auf die Soziale Hochschule nach München geschickt hatte, um ihm den Weg in die hohe Politik zu bahnen.

Nach Erzbergers Ermordung im Jahre 1921 war Karl Arnold jedoch wieder völlig auf sich selbst und seine eigene Begabung angewiesen. Das Leben



Abb. 2.11 Adenauer bei der Beisetzung Arnolds 1958

Zuständigkeit unterstellten Frage hinweisen kann“ (Abb. 2.12).

Immerhin auf Adenauers Anraten übernahm Arnold im Sommer 1955 den Vorsitz im Auswärtigen Ausschuß des Bundesrates. Aufgrund der besonderen Interessenlage des Landes – Rückgliederung der unter belgischer und niederländischer Auftragsverwaltung stehenden Gebietsteile – aktivierte der Ausschuß die Zusammenarbeit mit der Bundesregierung. Dies freilich blieb aber doch auf einer eher informativen Ebene hängen und drang nicht in den politischen Entscheidungsbereich durch: Erst 1961 kehrten die unter niederländischer Auftragsverwaltung stehenden Gebiete zurück.

Aktiv war der Außenpolitiker Arnold auch in den Fragen der europäischen Integration. Wenn diese auch andere Väter haben mag, so hat Arnold doch die Möglichkeiten erkannt, die in den eher aufgezwängten Kontrollorganen wie beispielsweise der Internationalen Ruhrbehörde lagen. Arnold sah neben den wirtschaftlichen Befugnissen vor allem das politische Moment in dem Statut, es so umzubauen, „daß es das Fundament für einen völkerrechtlichen Zweckverband auf genossenschaftlicher Grundlage bilden könnte, dem auch die übrigen beteiligten schwerindustriellen Länder beizutreten vermögen“ (Abb. 2.13). Arnold äußerte diese Gedanken gegenüber Adenauer im Zusammenhang mit der Auswahl der deutschen Vertreter für die Ruhrbehörde, die nicht nur mit den Problemen des Ruhrreviers vertraut sein, sondern auch über die notwendige Eignung in politischer, völkerrechtlicher und diplomatischer Hinsicht verfügen sollten.

IV. Die Neugliederung der Länder

Außer den eher generellen Bemerkungen zum Beziehungsfeld Bund/Länder gibt es noch einen Problemkreis, in dem die Schlüsselrolle Nordrhein-Westfalens in ihrer exemplarischen Bedeutung gut greifbar wird: Den Neugliederungsauftrag des Grundgesetzartikels 29.

Mit der Niederlage des Reiches 1945 unterlagen nicht nur die äußeren, sondern auch die inneren staatlichen Grenzen Deutschlands starken Veränderungen. Die Einteilung der Besatzungszonen, die Untergliederung derselben nach Bedürfnissen überwiegend militärtaktischer Gebote und schließlich die Bildung von Ländern schufen neue staatliche Zusammenhänge, die zwar zum Teil wegen der Beseitigung einer überholten Kleinstaaterei begrüßt, zum Teil aber als vorläufig und damit als reformbedürftig empfunden wurden. Im Einzelfall waren erneut sehr kleine (wie etwa Südbaden) oder recht unorganische Gebilde (wie etwa Rheinland-Pfalz) entstanden oder es waren alte Zusammenhänge zerrissen worden (Teilung der Rheinprovinz). Dabei war der neue Begriff der sog. Bindestrich-Länder aufgekommen, deren künstliche Zusammensetzung durch eben diesen Bindestrich akzentuiert und deren Fortbestand dadurch zwangsläufig in Frage gestellt schien. So fand frühzeitig der Gedanke einer Revision dieser Ländergrenzen Eingang in die Überlegungen, sowohl bei den verantwortlichen deutschen Ministerpräsidenten als auch bei den Westalliierten. In dieser Neugliederungsdiskussion hat bis zu ihrer faktischen Beendigung durch die Änderung des Grundgesetzes Nordrhein-Westfalen stets eine besondere Rolle gespielt, die freilich nur in der klugen Selbstbescheidung auf den Bestand nach außen drang, intern aber ganz sensible Fragen des territorialen Fortbestandes und den möglichen politischen Rückwirkungen auf den Bundesrat berührte und somit hochpolitisch war. Sicherlich hat eine breitere Öffentlichkeit wenig Notiz von diesen Vorgängen genommen, für die Politik und die hohe Bürokratie waren sie phasenweise von erstrangiger Bedeutung.

Erstmals wurden die Länderchefs der drei Westzonen mit den Londoner Dokumenten vom Juli 1948 beauftragt, Vorschläge zur Änderung der Ländergrenzen auszuarbeiten und sie den Militärbefehlshabern zu unterbreiten. Letztlich sollte das Volk als der eigentliche Souverän durch Abstimmungen im Einzelfall entscheidend sein.

Klein.

Dr. Ko/Schm 30.
12.
49

Der Ministerpräsident
des Landes Nordrhein-Westfalen
I.R. 14/49 SV

Düsseldorf, den 3.1.1950

K o n z e p t

Reinschr. gef. 5.1.50 Schm.
Adm.

1.) Herrn
Bundeskanzler
Dr. Konrad Adenauer
B o n n

ab $\frac{6.}{I. K.}$

Ich beehre mich hiermit, einen Schriftwechsel mit dem Regierungpräsidenten in Düsseldorf und dem Landrat des Kreises Kleve über die von der Niederländischen Regierung am 23.4. und 24.9.1949 vorgenommenen einseitigen Grenzveränderungen im Landkreis Kleve ergebenst vorzulegen.

Die Berichte zeigen, dass die von niederländischer Seite als Grenzkorrekturen bezeichneten Veränderungen kaum mit den objektiven Notwendigkeiten der Grenzverhältnisse begründet werden können, wie dies von niederländischer Seite geschieht.

Ich wäre für eine Bestätigung dankbar, dass unser Rechtsstandpunkt aufrechterhalten bleibt, wonach die vorgenommenen einseitigen Grenzveränderungen lediglich eine provisorische Unterstellung unter fremde Auftragsverwaltung anzusehen sind. Ich wäre ferner dankbar, wenn ich über die in den Grenzfragen einzunehmende Haltung der Bundesregierung unterrichtet würde. Meines Erachtens sollten wir die Auffassung vertreten, dass der betroffenen Bevölkerung Gelegenheit gegeben werden muss, in einer freien Abstimmung unter neutraler Kontrolle darzutun, welcher Staatshoheit sie ihre Heimat unterstellt zu sehen wünscht. Dabei sollte von vornherein klargestellt werden, dass eine Einzeichnung in aufgelegte Listen, in die sich diejenigen einzutragen haben, die für den Verbleib bei Deutschland eintreten, angesichts der bereits anlaufenden Einschüchterungsmaßnahmen, über die ich in einem anderen Zusammenhang Mitteilung gemacht habe, nicht als eine freie Abstimmung im Sinne unserer Forderung anzusehen sein würde. Ich würde eine solche Klarstellung begrüßen, damit die Landesregierung auf die grundsätzliche Haltung des Bundes in dieser seiner Zuständigkeit unterstellten Frage hinweisen kann.

2.)

(Arnold)

Anlagen!

Abb. 2.12 Grenzfragen mit den Niederlanden 1950

174

I.R. 7 / 49

Reinschr. gef. K. 2.12.1949

Herrn

Bundeskanzler
Dr. Adenauer

B o n nEntwurf

Reinschr. gel. 11
r f. *Leinwand* *Leinwand*
H. 5. v. *W. 11. 11* *W. 11. 11*
W. 11. 11 *W. 11. 11*

Sehr verehrter Herr Bundeskanzler,

im Anschluss

an unsere gestrige Unterredung über die deutsche Vertretung in der Ruhrbehörde möchte ich mir erlauben, den politischen Gesichtspunkt noch einmal zur Sprache zu bringen, der mir bei der Vertretung der deutschen Interessen von besonderer Bedeutung zu sein scheint.

Nach Art. 14 nimmt die Ruhrbehörde eine Aufteilung der Kohle, des Kokas und des Stahls der Ruhr zwischen dem deutschen Verbrauch und der Ausfuhr vor nach bestimmten Modalitäten, auf die ich hier nicht einzugehen brauche. Es wäre aber, glaube ich, unrichtig, anzunehmen, dass dieser wirtschaftliche Eingriff verbunden mit den verschiedenen Prüfungen, zu denen ⁱⁿ die Behörde das Recht hat, das eigentlich Wesentliche in der Funktion der Behörde ausmachen. Wichtiger scheint mir, dass die deutschen Vertreter in der Ruhrbehörde niemals das politische Ziel aus dem Auge ~~lassen~~ verlieren, das nach unserer übereinstimmenden Auffassung darin besteht, das Statut so umzubauen, dass es ^{als Grundlage} die Grundlage für einen völkerrechtlichen Zweckverband auf genossenschaftlicher Grundlage bilden könnte, dem auch die übrigen beteiligten schwerindustriellen Länder beizutreten vermögen.

Dieses Ziel wird nur in geduldiger, langsamer Arbeit in einer Atmosphäre des gegenseitigen Vertrauens erreicht werden

- 2 -

Abb. 2.13 Politische Umgestaltung der Ruhrbehörde 1949

In den Besprechungen der Jahre 1948/49 waren die deutschen Länderchefs zwar untereinander gleichberechtigte Partner, aber sie standen unter der Kuratel der Militärbefehlshaber. Diese Einschränkung führte recht bald zu der Auffassung, die ja schon in Aussicht gestellten übergeordneten deutschen und parlamentarisch legitimierten Institutionen mit der Frage zu befassen, nicht zuletzt weil mit den möglichen Einflußnahmen der Militärbefehlshaber nationalpolitische Gefahren verbunden schienen: Kardinalpunkt der Neugliederungsdebatte war die eventuelle Auflösung des Landes Rheinland-Pfalz (Abb. 2.14) mit der dann wohl unausweichlichen Rückgliederung der 1945 zu diesem Land geschlagenen Süd-Rheinprovinz an Nordrhein-Westfalen und der dann ebenso unausweichlich scheinenden und von den Militärbefehlshabern auch offen ausgesprochenen Teilung des letzteren Landes, der Bildung eines „Rheinlandes“ mit allen seinen damals außenpolitisch höchst gefährlichen Implikationen. Die wache Erinnerung an die ja nur gut 20 Jahre zurückliegende Rheinlandbesetzung und die unmittelbar 1945/46 von Frankreich vorgetragenen Sicherheitswünsche ließ die deutschen Vertreter vor einer unmittelbaren Lösung der innerstaatlichen Grenzen zurückscheuen. Im deutschen Interesse und unter allgemeiner Billigung der betroffenen Länder wurde somit die Neugliederungsfrage förmlich in der Konferenz der Außenminister im Frühjahr 1949 bis zur Bildung einer Bundesregierung vertagt.

Nichtsdestotrotz blieb die Neugliederung auf der Tagesordnung und beschäftigte auch die mit der Ausarbeitung des Grundgesetzes befaßten Verfassungsrechtler. Wie einst die Weimarer Reichsverfassung ein Neugliederungsgebot enthalten hatte (Art. 18), so fand nun mit Artikel 29 eine ähnliche Bestimmung als Verfassungsauftrag Aufnahme in das Grundgesetz. In seinem Wortlaut forderte der Artikel die Neugliederung unter Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit, der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, der wirtschaftlichen Zweckmä-

ßigkeit und des sozialen Gefüges. Die Neugliederung sollte Länder schaffen, die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen konnten. Dieser Artikel wurde allerdings sogleich für eine praktische Durchführung von den Militärgouverneuren am 12. Mai 1949 suspendiert und erlangte erst durch die Souveränität der Bundesrepublik am 5. Mai 1955 seine Geltung.

Ungeachtet dieser Blockierung einer effektiven Neugliederung liefen die theoretischen Erörterungen weiter. Im September 1949 bildete sich ein Bundestagsausschuß für innergebietliche Neuordnung, der verschiedene Gutachten ausarbeiten ließ. Allerdings wurde weniger die Arbeit des Ausschusses und mehr ein privates Denkmodell des Vorsitzenden, des FDP-Abgeordneten August-Martin Euler, für die weitere Entwicklung bedeutsam. In dem als sog. Euler-Plan apostrophierten Entwurf wurde die Zusammenfassung der 11 Länder zu 5 größeren, somit auch leistungsfähigeren Gebilden gefordert, ein Vorschlag, der je nach der Art der Betroffenheit Zustimmung oder Ablehnung fand. Immerhin war damit eine Debatte angestoßen, die sich wie ca. ein Vierteljahrhundert zuvor in einer umfangreichen Denkschriftenflut niederschlug. Das Land Nordrhein-Westfalen konnte der Gesamtdiskussion eigentlich recht ruhig entgegentreten, da schon in den allerersten Denkansätzen immer wieder betont worden war, daß es eines der stärksten Länder im Gefüge der Bundesrepublik darstelle und den Forderungen des besagten Grundgesetzartikels entspreche. Neben den Bundestagsausschuß trat aufgrund eines Beschlusses des Bundestages vom 13. Juni 1951 ein Sachverständigenausschuß unter der Leitung des früheren Reichskanzlers Dr. Hans Luther, der in den Diskussionen der Reichsreform während der Weimarer Zeit eine führende Rolle gespielt hatte. Anders als die mehr theoretischen Ansätze des Bundestagsausschusses ging der Sachverständigenausschuß die Probleme vor Ort an und bereiste die betreffenden Regionen, so unter anderem Nordrhein-Westfalen im Juni 1953.

DIE BESATZUNGSZONEN IN DEUTSCHLAND

THE OCCUPATION - ZONES IN GERMANY

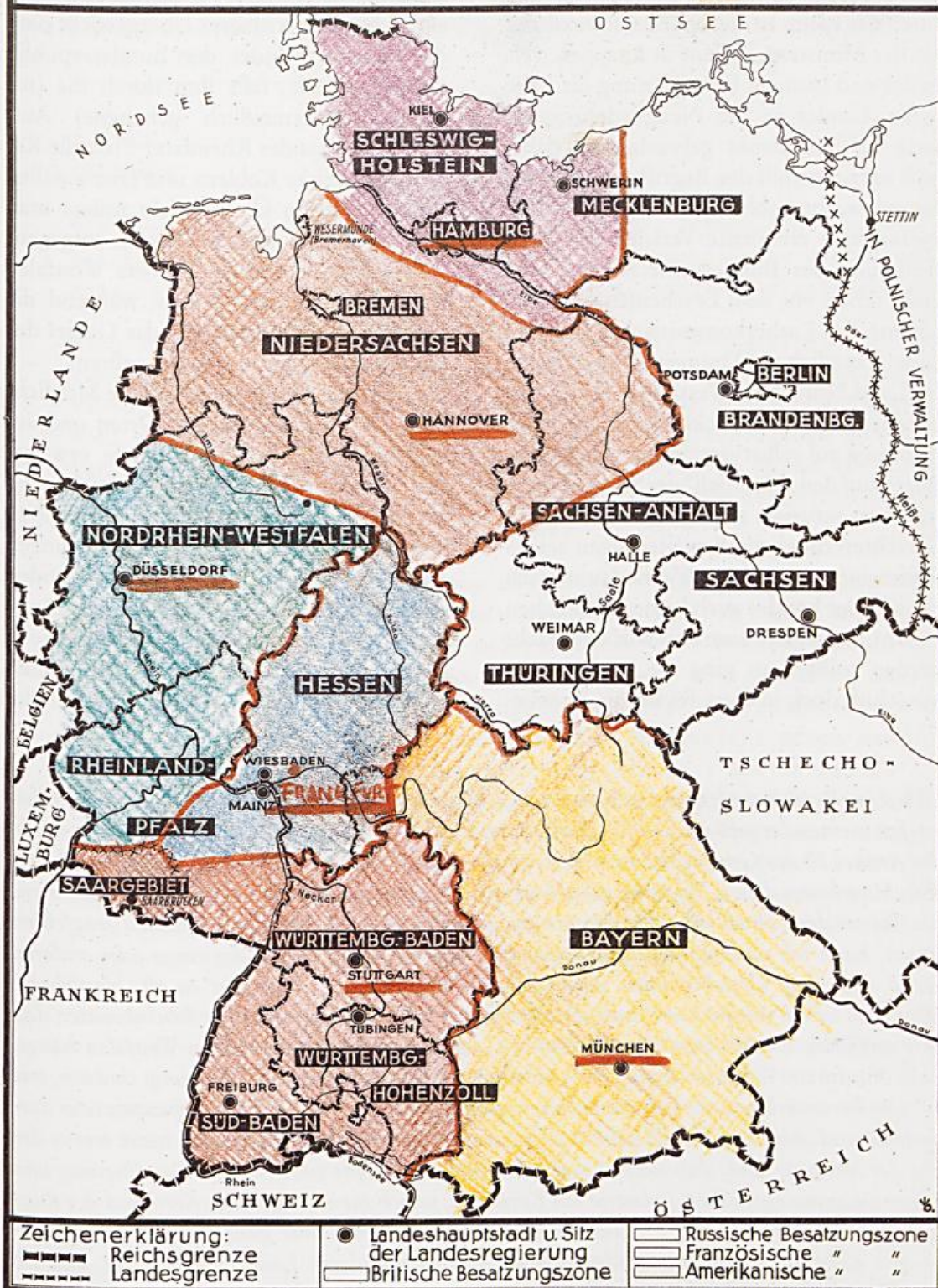


Abb. 2.14 Vorschlag zur Länderneugliederung 1948

Bei der abschließenden Besprechung der Rundreise Luthers am 23. Juni 1953 im Düsseldorfer Landtag resümierte Arnold den Auftrag Luthers und dessen Reiseweg durch das Land. In diesem Zusammenhang hat der Ministerpräsident in knapper, treffender und launiger Formulierung die Lage seines Landes in der Neugliederungsdebatte auf den Punkt gebracht und dabei auch selbstbewußt den Begriff des Kernlandes gebraucht (Abb. 2.15).

Dieser erste ernsthafte Versuch der Neugliederung des Bundesgebietes fand vielleicht schon vor dem Erscheinen des Gutachtens der Lutherkommission 1955 sein Ende: Letztlich auf Drängen Luthers hatte das Land Nordrhein-Westfalen, das eigentlich eher in stiller Zurückhaltung und in der Hoffnung auf selbstverständliche Entwicklungen auf den „Heimfall“ der Südrheinprovinz sich saturiert gezeigt hatte, in einem Gutachten mögliche Erweiterungen seines Territoriums skizziert. Wenn damit nach Ansicht des Landes auch keine eigentlichen Expansionsgelüste zum Ausdruck gebracht werden sollten, so ging die Wirkung im Ausschuß doch in diese Richtung. So wur-

den im November 1954 in den Kommissionssitzungen die (alten) Überlegungen erneut vorgetragen, daß das ohnehin bevölkerungsreichste Land Nordrhein-Westfalen ein nicht mehr tragbares Übergewicht über die anderen Länder der Bundesrepublik erhalten werde, falls ihm durch die (für nahezu unvermeidlich gehaltene) Auflösung des Landes Rheinland-Pfalz die Regierungsbezirke Koblenz und Trier zufallen sollten. Diesem Übergewicht müsse man durch eine Teilung in zwei Länder entgegenwirken: die ehemalige Provinz Westfalen solle das eine Land bilden, während die Grenzen der Rheinprovinz das Gebiet des Landes Rheinland umfassen sollten.

Das Aktenstudium erschließt die Möglichkeit, die an verschiedenen Orten und auf verschiedenen Handlungsebenen erwogenen Schritte miteinander zu vergleichen. So setzten beispielsweise in der nordrhein-westfälischen Staatskanzlei Überlegungen ein, wie man der anscheinend drohenden Aufteilung des Landes vorbeugen könne (Abb. 2.16). Diese von der Bundesseite kommende Bedrohung der Landeseinheit traf sich mit internen Befürchtungen der

„Wir, Herr Reichskanzler, sind von jeher davon überzeugt, daß dieses Land Nordrhein-Westfalen ein fest ineinander gefügtes Gebilde darstellt und daß in diesem Lande alle Voraussetzungen, die der Artikel 29 des Grundgesetzes fordert, gegeben sind. Ich kann nur hoffen, daß auch Sie und Ihre Mitarbeiter diesen Eindruck mitnehmen. Ob Sie darüber hinaus zu Ergebnissen kommen, die Sie in dem abschließenden Gutachten eine Erweiterung der Landesgrenzen empfehlen lassen, kann ich naturgemäß nicht beurteilen, obwohl zweifellos an der einen oder anderen Stelle sehr viele Gesichtspunkte dafür sprechen mögen. (...) Man hört so oft, Nordrhein-Westfalen sei ein reiches Land, und ich möchte meinen, hochverehrter Herr Reichskanzler, daß Ihre treffende Umdichtung des berühmten Goethe-Spruchs: An Nordrhein-Westfalen hängt, nach Nordrhein-Westfalen drängt doch alles! vor allem hierauf abzielt. Allerdings sind wir, wie so mancher amerikanische Erbonkel, leider nicht so reich, wie es manchmal behauptet oder dargestellt wird. Aber Sie, Herr Reichskanzler, werden es uns nicht übelnehmen, wenn wir in der Tat der Meinung sind, daß unser Land mit seiner aufs engste verbundenen Bevölkerung und seiner zusammengeballten Industrie ein Kernland, ja, ich meine sogar, das Kernland der Bundesrepublik schlechthin ist. Daraus aber erwachsen diesem Lande ganz besondere Verpflichtungen nicht nur sich selbst, sondern gerade auch den anderen Ländern gegenüber, und ich glaube, daß diese anderen Länder daher wiederum ein Interesse daran haben müßten, die Leistungsfähigkeit unseres Landes nicht zu schmälern, sondern sie im Gegenteil zu stärken, um diese lebendige Wechselwirkung in wirtschaftlicher, politischer und kultureller Hinsicht zu erhalten und zu fördern.“

Abb. 2.15 Abschlußtagung der Luther-Kommission 1953

Der Ministerpräsident
des Landes Nordrhein-Westfalen
I B 5 119 / 14 / 53

Düsseldorf, den 26. November 1954

.) Vermerk:

Wie vorgestern vereinbart, rief Herr Prof. Dr. Peters den Unterzeichneten heute an und berichtete über das Ergebnis der gestrigen Sitzung, die der Unterausschuß des Luther-Ausschusses abgehalten hat

Nach Angaben von Herrn Prof. Dr. Peters ist der Gedanke, eine Art bundesunmittelbarer Gebietskörperschaft für den Raum des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk zu schaffen, in dieser Ausschusssitzung wohl endgültig abgelehnt worden. Die verfassungsrechtlichen Bedenken, die gegen eine derartige Konstruktion bestehen, haben die Sitzungsteilnehmer hinreichend beeindruckt, um eine derartige Debatte nicht wieder entstehen zu lassen.

Dagegen waren die Mitglieder des Ausschusses fast übereinstimmend der Auffassung, daß das Land Nordrhein-Westfalen ein nicht mehr tragbares Übergewicht über die anderen Länder der Bundesrepublik erhalten werde, falls ihm durch die (für nahezu unvermeidlich angesehene) Auflösung des Landes Rheinland-Pfalz die Regierungsbezirke Koblenz und Trier zufallen sollten. Diesem Übergewicht müsse man durch eine Teilung in zwei Länder entgegenwirken : die ehemalige Provinz Westfalen solle das eine Land bilden, während die Grenzen der ehemaligen Rheinprovinz das Gebiet des Landes Rheinland umfassen sollten. Die hierbei entstehende Teilung des Ruhrgebiets soll durch einen Staatsvertrag der beiden Länder überbrückt werden, der alle gemeinschaftlich wahrzunehmenden Aufgaben einem Verband überträgt, an dessen Spitze ein Verbandsdirektor steht.

Es sei deutlich gewesen, daß bei diesen Gedankengängen die Vorstellung mitgewirkt habe, Westfalen werde vom Land Nordrhein-Westfalen etwas stiefmütterlich behandelt, obwohl die Westfalen ein ausgeprägtes Stammensgefühl besäßen ("Westfalenlied" !) und sich vom Rheinland zu lösen wünschten. Es sei als charakteristisch bezeichnet worden, daß dem Luther-Ausschuß kein einziger Westfale

angehöre. Umgekehrt bestehe nach Ansicht der Sitzungsteilnehmer im Rheinland kein rechtes Gefühl dafür, daß Düsseldorf Landeshauptstadt auch für Westfalen sei.

Unter diesen Umständen hat Herr Prof. Dr. Peters gestern den offiziellen Auftrag erhalten, sich mit der Landesregierung unseres Landes in Verbindung zu setzen, um kurzfristig Material darüber zu erhalten, welche Tatsachen unter der angegebenen Voraussetzung (Übernahme der Regierungsbezirke Koblenz und Trier) gegen eine Trennung des Landes sprechen. Herr Prof. Dr. Peters bat, ihm solches Material innerhalb der nächsten 2 - 3 Wochen zuzuleiten; es brauche keineswegs die Form einer Denkschrift zu haben. Er regte in diesem Zusammenhang an, eine etwaige Teilung des Landes einmal unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Gefährdung bestehender Landeseinrichtungen zu betrachten (z. B. TH Aachen).

- 2.) Herrn
Staatssekretär Dr. Mohr erg.

m. d. B. um gefl. Kenntnisnahme vorgelegt.

Überdrucke des Vermerks für den Herrn Ministerpräsidenten, für Herrn Staatssekretär Dr. Loschelder und für Herrn Ministerialrat Ullrich liegen bei.

3.)

Wv.

20.6.54

*Wv. p.p. für alle
Ministerialräte Material
unverzüglich*

I. A. :

h.7.

Abb. 2.16 Drohende Teilung des Landes 1954

Landesregierung, die mit der gesetzlichen Wiederherstellung der Landschaftsverbände zusammenhingen. Diese hatten die historischen Landschaften akzentuiert, und unter der Belastung der Neugliederungsdiskussion schien alles auf eine „Sollbruchstelle“ entlang der früheren rheinisch-westfälischen Provinzgrenze hinzudeuten. Hinzu kam, daß der neue Landschaftsverband Rheinland Köln zu seinem Sitz gewählt hatte und somit als möglicher Kristallisationspunkt eines „Rheinlandes“ gelten konnte.

Leitende Persönlichkeiten der Landesverwaltung – die Staatssekretäre Dr. Wilhelm Loschelder und Dr. Hans Busch – hielten die Frage für so dringlich, daß der Ministerpräsident möglichst bald ein persönliches Gespräch mit dem Bundesinnenminister Schröder führen müsse, um etwaige Referentenentwürfe eines Neuordnungsgesetzes, die den Gedanken der Teilung enthielten, noch vor ihrer Entstehung zu verhindern. Angesichts möglicher Rückwirkungen auf die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat erwartete man, daß diese Argumente auch den Bundeskanzler dazu veranlassen würden, im gewünschten Sinne politische Richtlinien seinem Innenminister zu geben. Zeitgleich – und das macht den Reiz dieser Beobachtung aus – gab Adenauer in der Tat Empfehlungen an seinen Innenminister. Diese lagen aber auf einer ganz anderen Linie, nämlich die gesamte Neugliederungsdiskussion zu beenden. Sicherlich war die Grundlage der Adenauerschen Aufforderung eine sehr unzulässige Verkürzung oft nur gesprächsweise angeschnittener Problemkreise – vor allem hinsichtlich der Verbindung Nordrhein-Westfalens mit Schleswig-Holstein – aber in der apodiktischen Art seines Vorgehens bestimmte der Bundeskanzler doch das weitere Schicksal der Neugliederung (Abb. 2.17).

Auf der anderen Handlungsebene, der des Landes, gipfelten die Abwehrmaßnahmen – gutachtliche Stellungnahmen gegen eine Trennung, die immer wieder den Gedanken der Entsprechung des Artikels 29 durch das Land betonten – in einer Pressekonferenz des Ministerpräsidenten Arnold am

27. Januar 1955, in der auch er sich für eine weitere Aussetzung der Neugliederungsdebatte aussprach. Seinem rheinland-pfälzischen Kollegen Peter Altmeier, der noch 1953 auf die karikierende Darstellung des auf die reifenden Früchte (Regierungsbezirke Koblenz und Trier) wartenden „Gärtners“ Arnold (Abb. 2.18) besorgt reagiert hatte, schrieb Arnold: „...Ich hoffe, daß ich mit dieser Stellungnahme auch den besonderen Interessen des Landes Rheinland-Pfalz gerecht geworden bin. Falls Sie mit mir übereinstimmen, möchte ich Sie bitten, zu überprüfen, ob Sie nicht in ähnlicher Weise zur Frage der Neugliederung Stellung nehmen wollen.“

Was Arnold bewegt hatte, teilte er dem früheren Minister (und eifrigen Verfechter einer Wiederherstellung der alten Rheinprovinz) Dr. Heinrich Weitz mit: „Ich (habe) den Vorschlag einer ‚Vertagung‘ nur deshalb gemacht, weil ich der Ansicht bin, daß eine Neugliederung des Bundesgebietes sich nicht in einer Auflösung und Verteilung des Landes Rheinland-Pfalz beschränken darf. Der Verfassungsgeber hat sich zweifellos eine derartige, im großen gesehen, unzureichende Maßnahme nicht vorgestellt, als er die Neugliederung des Bundesgebietes durch Art. 29 GG anordnete, und nur unter diesem Gesichtspunkt habe ich allerdings dann den Vorschlag gemacht, die gesamte Neugliederung so lange zu vertagen, bis ein vereinigt Deutschland uns vor die Aufgabe stellt, eine sinnvolle Neugliederung vorzunehmen.“

Daß diese Koppelung der territorialen Neugliederung des Bundesgebietes und der deutschen Wiedervereinigung – von den unmittelbar von einer Neugliederung Betroffenen in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ebenso wie von dem maßgeblichen Chef der Bundesregierung – nur zu gern aufgegriffen und als unanfechtbares Argument gegen jedwede innergebietsliche Änderung vorgebracht werden würde, lag auf der Hand. Klar war zudem in der ganzen Erörterung geworden, wie schwer die Aufgabe praktisch zu lösen war. Wenn man allein den Begriff der Leistungsfähigkeit zugrundelegte, dann wurde schon daran

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Bonn, den 2. Dezember 1954

Herrn
Bundesminister Dr. Schröder
B o n n

1203-4002
1210021
16/12.54
7/6.55

Nr: 1019 V
Wiedervorl: sofort

Der Bundesminister
des Innern

Ing.: 4. DEZ. 1954

12 4 - 1247/12

Sehr geehrter Herr Schröder !

Herr Ministerpräsident Arnold hat mir über die
Tätigkeit des Reichskanzlers a.D. Luther folgendes mitge-
teilt:

- 1) Luther hat erklärt, Nordrhein-Westfalen soll Schleswig-
holstein einverleiben, um auf diese Weise Schleswig -
Holstein zu helfen. Auf die Einwendungen, dazwischen
liege doch Niedersachsen, hat er erklärt, das habe
nichts zu bedeuten.
- 2) hat er ein anderes Mal erklärt, Rheinland-Pfalz hat
keine Daseinsberechtigung, man solle Trier-Koblenz zu
Nordrhein-Westfalen schlagen, dieses vergrößerte Gebiet
dann aufteilen in Rheinland und in Westfalen. Das
Industriegebiet selbst soll man - ähnlich wie das früher
mit dem Siedlungsverband Ruhr war - dem Bund unterstellen

Das Ganze klingt derartig fantastisch und unglaublich,
dass man zweifeln könnte, ob diese Angaben zutreffen. Herr
Ministerpräsident Arnold hat mir auf das Bestimmteste erklärt,
sie seien richtig. Er hat weiter hinzugefügt, dass durch derarti-
ge Reden eine sehr grosse Unruhe hervorgerufen würde.

Ich stehe auf dem Standpunkt, dass wir während der nächsten
Jahre so viel mit anderen Dingen zu tun haben, dass eine Neu-
gliederung der Bundesrepublik nicht noch hinzukommen darf, die
vor einer Wiedervereinigung Deutschlands immer nur Stückwerk
bleiben muss.

Ich bitte daher dringend zu veranlassen, dass die Arbeiten des Ausschusses eingestellt werden. Ich bitte vor allem, kein Geld mehr zur Verfügung zu stellen, d.h. nicht mehr Geld zur Verfügung zu stellen, als notwendig ist, um einen kurzen Abschlussbericht zu erhalten. Ich bitte ferner dafür Sorge zu tragen, dass durch solche fantastischen Vorschläge nicht einmal wieder unnötigerweise die ganze Welt in Aufregung versetzt wird.

Mit vorzüglicher Hochachtung



(Adenauer)

Abb. 2.17 Adenauer und die Neugliederung 1954

einsehbar, daß eine so angesprochene Leistungsfähigkeit einzelner Länder sich nicht durch territoriale Gebietsänderungen, sondern sehr viel entscheidender durch die wirtschaftliche und soziale Struktur und den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern bemessen ließen. Dies aber waren Vorgänge — so eine sehr weitsichtige Erkenntnis, die Arnold in seiner Pressekonferenz vom 27. Januar 1955 äußerte —, „die außerhalb von Art. 29 GG wirksam sind und fortwährend neue Wirklichkeiten schaffen“.

Der formelle Weitergang der Arbeiten der Luther-Kommission war zwar gelegentlich gefährdet, kam aber doch mit dem 1955 vorgelegten Gutachten zu einem regulären Abschluß. Da sich das Gutachten in seinen wesentlichen Ergebnissen für die Beibehaltung der 1945 geschaffenen Länder aussprach, war es für eine politische Umsetzung wenig hilfreich und bestärkte eigent-

lich die schon längst eingetretene normative Kraft des Faktischen. Für das Land selbst brachte die Diskussion sicherlich einen Schub in Richtung auf das Zusammengehörigkeitsgefühl der beiden Landesteile Rheinland und Westfalen, was in amtlichen Ausarbeitungen ebenso (Abb. 2.19) wie in Veröffentlichungen seinen Niederschlag fand.

Es mag der Eindruck entstanden sein, als ob die Neugliederung des Bundesgebietes vordergründig ein optisches Gebot der Landkarte bzw. abstrakter Schematisierung gewesen sein mag. Dahinter stand aber die ernste Frage der Leistungsfähigkeit der Länder mit den Rückwirkungen auf den horizontalen Finanzausgleich. Die für das Land bekannten Leistungen (vgl. den Beitrag von Anselm Faust), die sich allmählich angesichts eigener Strukturprobleme mehr und mehr zu einer Belastung auswirkten, forderten gebieterisch die Schaffung gleich



Arnold: „Die scheinen mir aber überreif zu sein!“

Zeichnung: O. Brandes

Abb. 2.18 Überreife Länderneugliederung 1953

leistungsfähiger Länder im Rahmen des Bundes. So lebten Ende der 1960er Jahre gerade unter diesem Aspekt die Neugliederungsfragen wieder auf.

Im Jahre 1969 schlug der Ministerpräsident Heinz Kühn die Bildung von fünf „starken“ Ländern vor und wiederholte damit Anregungen seines Amtsvorgängers Franz Meyers aus dem Jahre 1965 (Abb. 2.20). Die nunmehr fast 20jährige Erfahrung Nordrhein-Westfalens mit dem Neugliederungsproblem schlug sich in diesen Stellungnahmen insofern nieder, als keine Zerstückelungen, sondern Zusammenfassungen von Ländern vorgeschlagen wurden und – von einer irgendwie gearteten Erweiterung des eigenen Landes war nicht mehr die Rede. Im Oktober 1970 trat nochmals eine von dem Bundesinnenminister berufene Sachverständigenkommission zusammen, die 1972 ihre gutachtliche Stellungnahme vorlegte, nach der wiederum Nordrhein-Westfalen als Land im wesentlichen unverändert erhalten bleiben sollte, wenn auch kleine Grenzkorrekturen ins Auge gefaßt wurden. Mit der Neufassung des Grundgesetzartikels 29 im Jahre 1976 ent-

fiel schließlich die Verpflichtung zum weiteren Verfolg einer Neugliederung des Bundesgebietes.

Ohne Zweifel lag in der territorialen Gestaltung des Landes Nordrhein-Westfalen ein Schlüssel zu der Neugliederung des Bundesgebietes. Furcht vor unerwünschten Rückwirkungen auf die Einheit des Landes, mögliche Rückwirkungen auf die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat bestimmten das Handeln ebenso wie ein schlichtes Ausweichen vor der Entscheidung. Hinzu kam, daß der verantwortliche Leiter der Bundesregierung ebensowenig eine Priorität der inneren Neugliederung sah. So wurden die Zufälligkeiten der 1945 von den alliierten Siegermächten „anbefohlenen Länderstruktur und Länderabgrenzung“ zementiert.

V. „Fazit“

Eine umfassende Analyse der Beziehungsebenen zwischen Land und Bund in den Anfangsjahren führt zu dem Ergebnis, daß Nordrhein-Westfalen als Sitzland des Bundes keineswegs alle Möglichkeiten ausge-

10.1.55
L. Eulorf

Für die Durchführung der vom Grundgesetz zwingend verlangten
Neugliederung gibt Art. 29 die Zielsetzung und bestimmt die Richt-
linien, die zur Erreichung des gesetzten Zieles zu berücksichtigen
sind. Jede Neugliederung ~~mit Ausnahme~~ unter Beachtung der in
Art. 29 bestimmten Prinzipien vor sich gehen. Die Frage, ob ein
Land getrennt und in zwei selbständige Länder umgewandelt werden
kann, richtet sich allein und ausschließlich nach den Gesichts-
punkten des Art. 29. Das Nordrhein-^{Land}estfalen ein in Sinne des
Art. 29 zusammengehöriges Gebiet ~~ist~~, ist in den Memorandum unter
B II dargelegt und nachgewiesen. Die Prüfung hat für das Land
Nordrhein-estfalen ergeben, daß die naturräumlichen, historischen,
landmannschaftlichen, kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen
Faktoren aufs engste miteinander verknüpft sind, sich einander
bedingen und eine sozialökonomische Leistungsgemeinschaft ~~haben~~,
wie ⁱⁿ so typischer und markanter Ausprägung kaum irgendwo anzu-
treffen ist. Erst in seinem jetzigen Bestand ist das Land Nord-
rhein-estfalen nach Größe ^{und} Leistungsfähigkeit in der Lage, die
ihm obliegenden Aufgaben wirksam zu erfüllen. ^{Bedingungen werden} Die Schaffung zwei-
er selbständiger Länder Rheinland und Westfalen ~~wäre~~ den Grund-
sätzen des Art. 29 Abs. 1 GG zuwiderlaufen. Eine Teilung von Rhein-
des Landes ~~Nordrhein-estfalen~~ ließe keinesfalls Länder entstehen,
die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Auf-
gaben ebenso wirksam erfüllen ^{können} wie das jetzige Land Nordrhein-est-
falen. ~~Einzelne Beispiele aus den verschiedenen Arbeitsgebieten~~
~~müssen dies im folgenden beweisen:~~ X

I. Beeinträchtigung der finanziellen Leistungskraft.

1. ~~Die~~ Auswirkung einer Teilung Nordrhein-estfalens auf den Finanz-
ausgleich unter den Ländern.

~~Die~~ Die Finanzkraft der Landesteile Nordrhein und Westfalen-
Lippe ist recht unterschiedlich. Dies zeigt bereits ein

Abb. 2.19 Einheit des Landes 1955

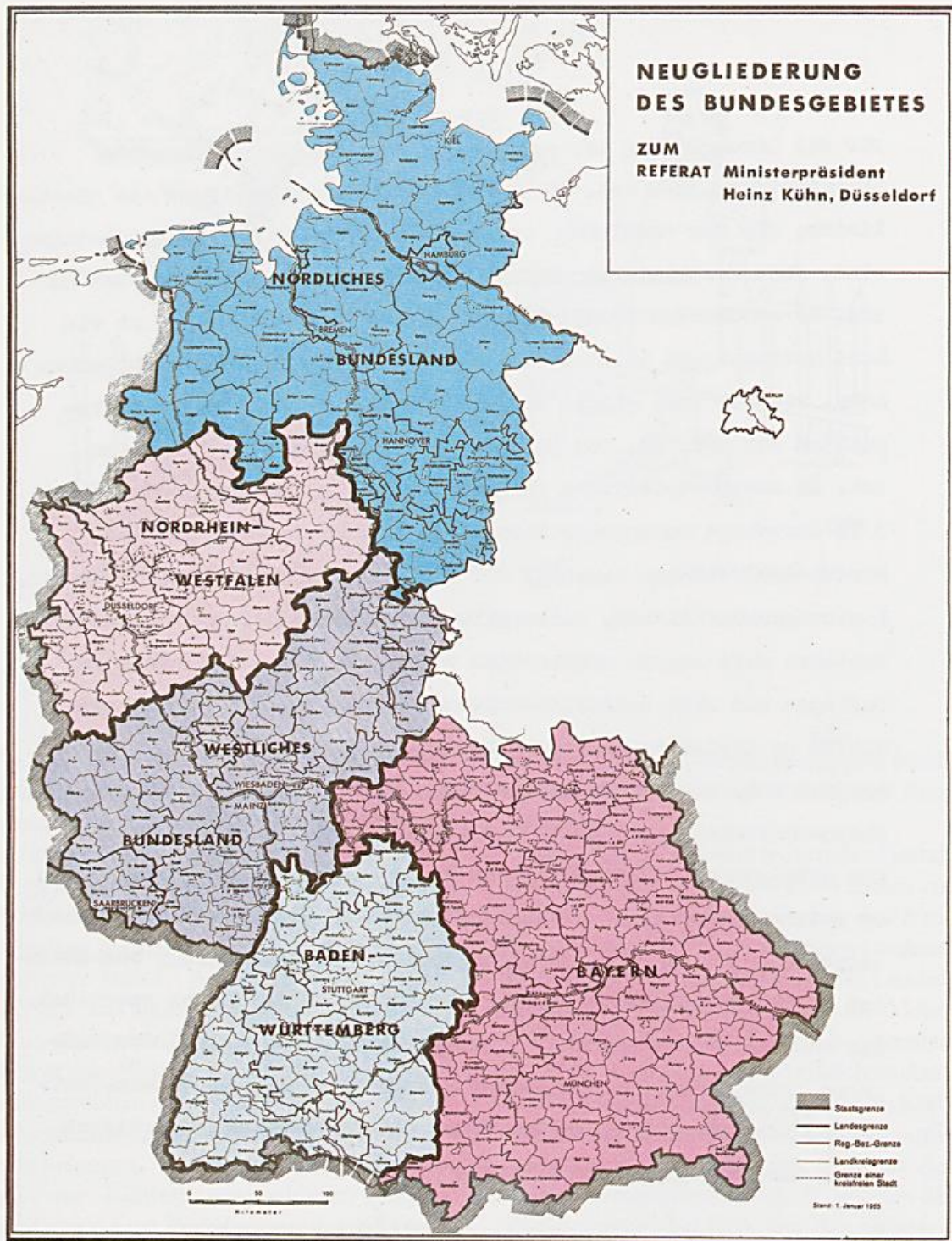


Abb. 2.20 Vorschlag zur Länderneugliederung 1969

schöpft hat, sich politisch oder administrativ wichtige Positionen zu sichern. Das Obsiegen in der Sitzfrage des Bundes, die persönliche Genugtuung Arnolds, den ersten Präsidenten des Bundesrates zu stellen, scheinen Erfolgserlebnisse gewesen zu sein, die den Blick für eine zähe Kleinarbeit um Posten und Pöstchen (jedenfalls in der Auseinandersetzung mit anderen Ländern) verstellt haben. Die Robustheit, mit der die süddeutschen Länder bei der Besetzung der Beamtenstellen in Bonn vorgingen, steht in einem merkwürdigen Kontrast zu der auffälligen Zurückhaltung Nordrhein-Westfalens.

Mit ziemlicher Berechtigung kann man von einer getreuen Erfüllung der föderativen Pflichten sprechen. Die „Bundestreue“, die Arnold und die anderen verantwortlichen

Ministerpräsidenten immer wieder betont haben, war kein Lippenbekenntnis. Wenn das Land vielleicht die in seiner Position liegenden Möglichkeiten nicht voll ausgemünzt hat, so mag das auch ein wenig an dem oft zitierten Problem eines „Landesbewußtseins“, dem Fehlen eines traditionsverankerten „Wir“-Gefühls gelegen haben. Dem unzweifelhaft vorhandenen Selbstwertgefühl des Landes bezüglich seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit steht „staatspolitisch“ ein gewisses Minderwertigkeitsgefühl gegenüber, das aus der nicht vorhandenen staatlichen Tradition herrührt (etwa verglichen mit den süddeutschen Staaten, namentlich Bayern). Nordrhein-Westfalen ist insofern nicht unähnlich der frühen Bundesrepublik – wirtschaftlich mächtig, politisch eher ohnmächtig.

A.1 Zusammensetzung und konstituierende Sitzung des Bundesrates, Graphik und Foto

In seiner ersten Sitzung am 7. September 1949 wählte der Bundesrat Karl Arnold zu seinem Präsidenten. Seit 1950 ist der jährliche Wechsel im Präsidium durch die Folge des in der Bevölkerungszahl nächstkleineren Bundeslandes geregelt.

(Quelle: *Zeitungsausschnitt bzw. 10 Jahre Bundesrat, 1959, S. 35; vgl. Abb. 2.3*)

A.2 Politisches Zahlenspiel im Bundesrat, Aktenstück

1954 stellt der Finanzminister Flecken Berechnungen über die politischen Konsequenzen einer Neugliederung der Länder für den Bundesrat an. Er befürchtet bei einem Wegfall von Rheinland-Pfalz und der Aufteilung von Nordrhein-Westfalen in Rheinland und Westfalen Stimmenverluste für die CDU durch ein möglicherweise oppositionell regiertes Westfalen.

(Quelle: *HStA Düsseldorf, NW 397 Nr. 131; vgl. Abb. 2.5*)

A.3 Nordrhein-Westfalen und die Montanunion, Aktenstück

In der Diskussion um die Montan-Union fühlte sich das Land permanent von der Bundesregierung übergangen. Zu den Vergeblichkeiten, sich Gehör zu verschaffen, zählen auch die ausformulierten Stichworte für ein Telefonat Arnolds mit Staatssekretär Hallstein. Das Gespräch fand so nicht statt.

(Quelle: *HStA Düsseldorf, NW 53 Nr. 805, Blatt 118–121*)

A.4 Wahl des Bundesratspräsidenten, Zeitungsausschnitt

Als „erfolgreiches Manöver gegen Adenauer“ kommentiert die „Neue Zürcher Zeitung“ die überraschende Wahl Arnolds zum ersten Präsidenten des Bundesrates. Adenauer hatte bekanntlich den bayerischen Ministerpräsidenten Ehard favorisiert.

(Quelle: *Neue Zürcher Zeitung, 9. 9. 1949*)

A.5 10 Jahre Nordrhein-Westfalen, Zeitung

Das zehnjährige Bestehen des Landes nahm die Zeitschrift „Das Parlament“ im Jahre 1957 zum Anlaß, umfassend über Nordrhein-Westfalen zu berichten.

(Quelle: *Das Parlament* Jg. 7, Nr. 45 vom 20. 11. 1957; als Faksimiledruck ausgehängt)

A.6 Nordrhein-Westfalen als Herz Deutschlands, Zeitungsanzeige

Trotz großer parteiinterner Differenzen wird für die Öffentlichkeit ein Bündnis zwischen Arnold und Adenauer beschworen. Besonders zur Landtagswahl 1954 wirbt die CDU mit dem Gewinner der Mehrheit der Bundestagswahlen von 1953.

(Quelle: *Sonderbeilage zur Westfalenpost* vom 26. 4. 1954; vgl. Abb. 2.1)

A.7 Würdigung zum 50. Geburtstag von Karl Arnold, Aktenstück

Die Würdigung zum 50. Geburtstag von Karl Arnold 1951 versucht, dessen politischen Werdegang in steter Bezugnahme auf analoge Entwicklungen bei Konrad Adenauer nachzuvollziehen.

(Quelle: *HStA Düsseldorf, NW 22 Nr. 459, Blatt 5 bis 10; vgl. Abb. 2.10*)

A.8 Konrad Adenauer bei der Beisetzung Arnolds 1958, Foto

Mitten im Wahlkampf 1958 starb Arnold am 29. Juni. Seine Beisetzung am 3. Juli sah auch Adenauer als Trauergast.

(Quelle: *Archiv des Landtags NRW, A 0601 Nr. 1702; vgl. Abb. 2.11*)

A.9 Frühe Neugliederungsvorschläge, Karte

Schon vor der Gründung der Bundesrepublik hat es Anläufe zur Neugliederung der Länder gegeben. Ein Vorschlag sieht die Vergrößerung des Landes durch die Rückkehr der südlichen Rheinprovinz vor.

(Quelle: *HStA Düsseldorf, NW 72 Nr. 501; vgl. Abb. 2.14*)

A.10 Territoriale Frage der südlichen Rheinprovinz, Karikatur und Aktenstücke

Die Ruhrnachrichten karikieren im Dezember 1953 eine Äußerung Arnolds über eine mögliche Gebietserweiterung des Landes, der eine besorgte Anfrage des rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Peter Altmeier folgte.

(Quelle: *HStA Düsseldorf, NW 397 Nr. 137; vgl. Abb. 2.18*)

A.11 Stellungnahme gegen die Arbeit des Luther-Ausschusses, Aktenstück

Seit 1951 gab es eine Kommission zur Neugliederung des Bundesgebietes unter Reichskanzler a. D. Hans Luther. Eine für Adenauer typische Überspitzung versucht, die Arbeitsergebnisse der Kommission ad absurdum zu führen und damit die Notwendigkeit der Neugliederung in Frage zu stellen.

(Quelle: *Bundesarchiv Koblenz, Bestand B 106 Nr. 2659; vgl. Abb. 2.17*)

A.12 Memorandum der Landesregierung, Druckschrift

Auf ausdrücklichen Wunsch von Luther ließ Nordrhein-Westfalen ein Memorandum erarbeiten, das nach verschiedenen Richtungen Gebietswünsche nicht ganz ausschloß. Diese Wünsche zielten sowohl auf „altwestfälische“ Gebiete als auch auf die „Rückgliederung“ der südlichen Rheinprovinz.

(Quelle: *HStA Düsseldorf, Druckschriftensammlung; Original*)

A.13 Gutachten der Luther-Kommission, Druckschrift

Nach vierjähriger Arbeit legte 1955 die Luther-Kommission die Ergebnisse ihrer Untersuchungen vor und sprach ihre Empfehlungen für eine eventuelle Neugliederung aus.

(Quelle: HStA Düsseldorf, Druckschriftensammlung; Original)

A.14 Plädoyer für die Einheit des Landes Nordrhein-Westfalen (Auszug), Aktenstück

Eine Vergrößerung des Landes durch die südliche Rheinprovinz hätte eventuell eine Teilung in die Länder Rheinland und Westfalen zur Folge gehabt. Diese Gefahr hat die Landesregierung bewogen, alle Gesichtspunkte zusammenstellen zu lassen, die eben für diese Einheit sprachen. Für das Land selbst war dieser äußere Druck zugleich Reflexion auf die (1946 verordnete) Gemeinsamkeit von Rheinland und Westfalen.

(Quelle: HStA Düsseldorf, NW 397 Nr. 130; vgl. Abb. 2.19)

A.15 Anregungen zur Neugliederung des Bundesgebietes, Aktenstück

Die Belastungen des Landes im horizontalen Finanzausgleich und die bevorstehende Finanzreform im Bund veranlassen 1968 die nordrhein-westfälische Staatskanzlei zu dem Vorschlag, die Bundesrepublik in wirtschaftlich gleich starke Länder zu gliedern.

(Quelle: HStA Düsseldorf, NW 373 Nr. 13, Vermerk vom 27.3.1968)

A.16 Fünf-Länder-Modell, Karte

In der Zusammenfassung wirtschaftlich unterschiedlicher zu gleichstarken Ländern sah das Modell des Ministerpräsidenten Kühn 1969 die Lösung der Neugliederungsfrage. Nordrhein-Westfalen selbst wäre unverändert geblieben.

(Quelle: HStA Düsseldorf, NW 373 Nr. 13; vgl. Abb. 2.20)

